

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES PRÉROGATIVES FINANCIÈRES

DU

POUVOIR LÉGISLATIF

SOUS LA RESTAURATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 10 juin 1910, à 1 heure 1/2

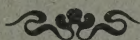
PAR

Henri POUYANNE

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ESMEIN.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
CHÉNON, professeur.



PARIS

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1910

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES PRÉROGATIVES FINANCIÈRES

DU

POUVOIR LÉGISLATIF

SOUS LA RESTAURATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 10 Juin 1910, à 1 heure 1/2.

PAR

Henri POUYANNE

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



Président : M. ESMEIN.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
CHÉNON, professeur.



PARIS

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1910

A LA MÉMOIRE DE MES PARENTS

BIBLIOGRAPHIE

1^o Période antérieure à la Restauration.

- Ch. Gomel.** — Les causes financières de la Révolution française, 2 vol.
— Histoire financière de l'Assemblée Constituante, 2 vol.
— Histoire financière de la Législative et de la Convention, 2 vol.
R. Stourm. — Les finances de l'ancien Régime et de la Révolution, 2 vol.

2^o Pour la Restauration.

- Vieil-Castel.** — Histoire de la Restauration.
R. Stourm. — Le budget.
Calmon. — Histoire parlementaire des finances de la Restauration, 2 vol., 1870.
Louis Michon. — Le gouvernement parlementaire sous la Restauration.
Archives Parlementaires, 2^e série, t. XII à LXI.
Ganilh. — Droits constitutionnels de la Chambre des députés en matière de finances, 1816.
De Villèle. — Mémoires et correspondances.
Benjamin Constant. — Réflexions sur la Constitution. Principes de politique.
Baron Louis. — Rapport au roi sur la situation financière au 1^{er} avril 1814.
Baron de Richemont. — Du gouvernement constitutionnel et en refus de l'impôt, 1830.
Duguit et Monnier. — Les constitutions de la France.
-

des, que les gouvernements furent amenés à réunir des assemblées délibératives, et c'est par l'examen de l'emploi de ces subsides que ces assemblées exercent le plus souvent une action efficace sur le gouvernement, parce que l'argent est le premier élément nécessaire à tout service public. Ces droits de la nation, ces prérogatives financières du pouvoir législatif se sont intégralement développés de 1814 à 1830, et nous nous proposons d'en relater l'histoire.

Elles peuvent se grouper sous trois chefs principaux : le premier en date, connu depuis des siècles en Angleterre, proclamé en France bien avant la Révolution, c'est le consentement à l'impôt ; ensuite vient son corollaire immédiat, le droit de fixer l'emploi de cet impôt, de voter les dépenses, c'est la spécialité des crédits ; enfin le Parlement qui a voté le budget, en doit contrôler l'exécution, et par une loi des comptes régler définitivement les exercices écoulés. Ainsi, vote de l'impôt, spécialité des crédits, contrôle du budget, tels sont dans un gouvernement parlementaire les prérogatives financières du pouvoir législatif (1). Nous étudierons comment le gouvernement parlementaire de la Restauration a successivement reconnu ces divers droits ; pour cela nous verrons d'abord quelles furent les prérogatives octroyées, puis ce que furent les prérogatives conquises, et nous nous demanderons enfin, en concluant, quel fut le rôle de cette politique constitutionnelle en matière de finances dans le caractère parlementaire du gouvernement de la Restauration.

(1) A. Esmein, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, p. 788 et suiv.

PREMIÈRE PARTIE

LES PRÉROGATIVES OCTROYÉES

CHAPITRE PREMIER

LES ANTÉCÉDENTS DE LA CHARTE.

Bien que le gouvernement de la Restauration soit en France le premier à avoir pratiqué une politique constitutionnelle sérieuse en matière de finances, il ne faudrait pas croire qu'il a tout innové, et que les principes étaient absolument inconnus avant lui.

Depuis de longues années, le principe du consentement à l'impôt est dégagé et reconnu. Il apparaît très net sous la Révolution, mais ne sort guère des textes constitutionnels, et son application est bien souvent compromise aussi bien par les assemblées révolutionnaires que sous l'empire.

On arrive ainsi au début de la Restauration sans que la nation ait jamais exercé les droits qui depuis longtemps lui sont reconnus ; il est entendu que l'impôt doit être consenti, mais comment, dans quelle mesure doit-on en surveiller

l'emploi, s'en faire rendre compte, autant de questions qui n'ont jamais reçu de solutions pratiques.

§ I

Aussi, les déclarations de principes qu'on trouve en 1814 ne dépassent guère celles de la Constituante. Une analyse des textes officiels proposés ou adoptés par le gouvernement nous montrera l'exactitude de cette assertion, mais avant de la vérifier, il faut se demander si la nation ne s'est pas éduquée dans une certaine mesure depuis 23 ans, et si les idées financières du public éclairé ont progressé depuis la Révolution; en un mot, l'opinion publique s'émeut-elle en ce qui concerne les prérogatives financières, indique-t-elle la voie où il faut s'engager, maintenant que la monarchie restaurée promet un régime libéral, où tous les droits de la nation seront sauvegardés? Existe-t-il une opinion publique en la matière qui nous occupe?

Une étude attentive des faits, des publications de l'époque, impose une réponse rigoureusement négative; dans les débuts du régime, dans les années 1814 et 1815, on ne trouve ni livres, ni brochures, ni articles de journaux se référant à la question. Cette simple constatation ne suffirait peut-être pas pour affirmer l'ignorance de l'opinion publique en ce qui concerne les garanties financières, et il faut l'étayer de quelques arguments. Pour en démontrer l'exactitude, il convient de rechercher ce qu'est l'opinion publique en général à cette époque, la manière dont elle se mani-

feste en politique, et ensuite de se demander pour quels motifs les garanties financières n'intéressent pas l'esprit public.

L'opinion publique en 1814 ? elle est très véhémente et montre une ardeur qu'explique le long silence où l'a réduite le régime impérial ; depuis 15 ans, aucune idée ne peut être émise librement, aucune théorie ne peut se faire jour sans subir la censure la plus rigoureuse ; aussi au lendemain de la chute du tyran, la liberté se déploie sans aucune retenue, et pour avoir été longtemps comprimée, donne lieu aux manifestations les plus vives et les plus hardies ; tout ce qui se rattache au régime déchu est violemment honni, vilipendé, et bientôt les publicistes envisagent ce qui doit le remplacer, s'attachent à indiquer les innovations que le peuple réclame à grands cris. En matière politique, il est deux ordres d'idées qui se rattachent directement à notre sujet et sur lesquels on trouve de nombreuses publications ; c'est ce qui se rapporte aux questions constitutionnelles et aux questions purement financières.

Les questions constitutionnelles, c'est-à-dire la discussion de ce que doit être le nouveau régime politique, les propositions que de nombreux citoyens croient devoir faire pour montrer la voie au gouvernement, les approbations ou les critiques adressées à la charte ; ce sont en général des brochures conçues dans un esprit très royaliste (1). Dans au-

(1) Terrasson, *Le roi ne doit pas accepter la constitution adoptée par le Sénat*, Paris, 1814 ; G. Desprades, *De la constitution qui convient au peuple français*, Paris, 1814, etc...

cune les questions constitutionnelles de finances ne sont abordées sérieusement, et ce qu'on trouve de moins imprécis en la matière est la proposition suivante : « Ils (les députés des communes) viennent avec un droit incontestable, c'est d'accorder ou de refuser les impôts et les taxes atteignant la propriété et de recevoir ou de rejeter le budget des dépenses publiques » (de la monarchie française et de sa constitution essentielle par un jurisconsulte, p. 41, Paris, 1814), termes bien vagues, bien flottants, et dont l'imprécision rappelle étrangement celle des constitutions révolutionnaires.

Sur les questions purement financières, les brochures aussi sont nombreuses ; la situation est très grave, par suite de l'augmentation de la dette, des lourdes charges laissées par l'empire, beaucoup de projets se publient, mais on n'y traite que d'administration financière, de remèdes pour arrêter le désordre, liquider l'arriéré, relever le crédit de l'État, sans effleurer le point de vue constitutionnel (1). Et l'opinion publique ne se limite pas aux questions constitutionnelles et financières ; un point attire tout particulièrement les réclamations du public éclairé ; c'est la liberté de la presse ; là aussi les brochures sont nombreuses,

(1) Quelques titres en indiqueront l'esprit : A. Nettement, *Idées sur les finances et le moyen d'en réparer l'ordre*. Paris, 1814 ; Sabatier, *Observations sur les recettes et dépenses à venir de la France*, Paris, 1814 ; Guimberteau de Lanolière, *Liquidation de la dette*. Paris, 1814 ; Zacharie Galland, *Vœu d'un Français pour parvenir à payer l'arriéré de la dette sans augmentation d'impôts* ; Bourdon Dubournial, *Considérations sur les finances, la dette publique, sur la nécessité et le moyen de créer un milliard en papier-monnaie, etc...*

et ce sont des hommes comme Guizot et Benjamin Constant qui les publient ; tout ce qui s'y rattache, censure, juridiction, pénalité, est très ardemment discuté.

Il serait donc inexact de croire qu'il n'existe pas d'opinion publique au début de la Restauration ; écrasée sous l'empire, elle se redresse vigoureusement, et s'occupe nettement de tout ce qui paraît essentiel au libéralisme de la monarchie ; si la question des garanties financières n'est pas abordée, c'est que vraiment le public l'ignore. Le fait semble plus certain encore, si on songe à l'œuvre du publiciste de très grande valeur, un des esprits les plus éclairés de ce temps, qui toute sa vie fut l'apôtre des libertés publiques et individuelles, à l'œuvre de Benjamin Constant. Depuis de longues années, il est connu pour ses idées, pour ses opinions très franchement libérales, et il représente en 1814 la partie la plus intelligente, la plus ouverte de l'opinion publique en tout ce qui a trait aux questions politiques ; depuis longtemps déjà, il a mis sa plume au service de ses convictions, et dans les années 1814 et 1815, son activité ne se ralentit pas : le 24 mai 1814, quelques jours avant la proclamation de la charte, il publie les *Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution* ; il y passe en revue toutes les grandes questions constitutionnelles, nature du pouvoir royal, destitution des ministres, dissolution des assemblées représentatives, indépendance du pouvoir judiciaire, exercice des droits politiques, etc. . . , sans aborder les questions financières, et son projet de constitution ne les mentionne même pas. Quelques mois plus tard,

il publie ses opinions sur « *La liberté des brochures, des pamphlets et des journaux, considérée sous le rapport de l'intérêt du gouvernement* ». Au début de 1815, il traite *De la responsabilité des ministres*, et en mai de la même année il publie ses *Principes de politique* où il reprend avec plus d'ampleur toutes les questions qu'il a abordées l'année précédente dans ses *Réflexions*. Ainsi le plus brillant, le plus actif, le plus éclairé des polémistes, celui qui embrasse le plus de matière, auquel nulle controverse constitutionnelle n'échappe, celui-là semble ignorer la question des prérogatives financières des représentants de la nation. Comment expliquer cette indifférence, pourquoi des questions qui actuellement nous semblent si essentielles dans un gouvernement parlementaire, n'apparaissent-elles pas comme telles, aux hommes qui ont fondé en France ce gouvernement parlementaire ? Les raisons s'en accusent de nature assez diverses.

Tout d'abord, les principes mêmes sont mal connus. Aujourd'hui, après un siècle presque de gouvernement parlementaire à peu près constant, il est aisé d'abstraire les idées générales en la matière, et les prérogatives financières du pouvoir législatif nous apparaissent très clairement. Mais au début, il n'en est pas ainsi : les seules données connues sont empruntées aux textes constitutionnels de la Révolution, et nous avons vu que le consentement à l'impôt, seul, est affirmé avec netteté comme principe indiscutable, intangible ; pour les dépenses et les comptes, on trouve çà et là quelques phrases vagues au sens imprécis, aucune

vue nette, aucune mesure sans équivoque qui indique l'application sans discussion possible. D'ailleurs, pour bien saisir ces principes, il fallait passer de la théorie à la pratique ; leur mise en jeu seule pouvait en indiquer la nature et la valeur.

Et on aperçoit ici la seconde raison qui explique l'ignorance de l'opinion publique ; depuis 1789, il n'y a pas eu de politique financière dans les assemblées révolutionnaires, si elles avaient appliqué leurs principes, si les dépenses avaient toujours été régulièrement examinées, les comptes efficacement contrôlés, nul doute qu'on ne soit parvenu en quelques années à prendre conscience de ces prérogatives financières du pouvoir législatif, à en reconnaître la valeur et la nécessité. Mais pendant la Révolution, les budgets n'existent pas ; sous de multiples influences, pour de multiples causes, les assemblées n'examinent jamais des documents budgétaires sérieux, impossibles à établir à cause du déficit de recettes, inutiles à demander parce que le papier-monnaie pourvoit à tous les besoins du Trésor. Sous l'empire, c'est différent, l'ordre et la régularité reviennent dans l'administration des finances, mais le gouvernement d'opinion a vécu et les assemblées qui votent étant réduites au silence, aucun développement ne peut être donné aux principes.

Enfin, si l'opinion est calme sur cette matière, si elle ignore qu'il y a des droits essentiels à revendiquer hautement, c'est que l'administration de l'empire, surtout en comparaison des régimes précédents, fut excellente ; l'ordre est

revenu, les finances de l'Etat ne font pas souffrir les contribuables, aussi à la chute du régime, on ne proteste pas, là où il n'y a pas eu de droits lésés, d'opinion comprimée ; c'est une remarque générale aisée à constater qu'un peuple ne proteste que quand il souffre ; à la fin de l'ancien régime, nulle question n'excite plus l'opinion publique que les mesures fiscales, parce que la nation entière supporte depuis longtemps un régime écrasant. En 1814, les plus véhémentes réclamations se font entendre en ce qui concerne la liberté de la presse, parce que le régime auquel l'avait soumise l'empereur était d'une tyrannie exagérée ; ce qu'on réclame hautement, ce sont les libertés individuelles depuis si longtemps supprimées, liberté personnelle, jugements par jurés, liberté religieuse, d'industrie, etc... On ne trouve rien pour les finances parce que les impôts ont toujours été à peu près régulièrement consentis et qu'après les dilapidations de l'ancien régime et de la Révolution, les finances de l'empire ont semblé une excellente administration.

Et ce qui est plus remarquable encore, c'est que le texte de la charte, dont nous constaterons plus loin l'insuffisance, ne suscita aucune réclamation au point de vue finances. Les divergences surgiront quand il faudra l'interpréter et les hommes chargés de l'appliquer ; députés ou ministres émettront des opinions différentes ; mais avant 1816, aucun mouvement ne se marque ; on en trouve la preuve dans les brochures parues en 1815 après les Cent-Jours. Quand on propose de reviser quelques articles de la charte, c'est surtout la question électorale qui préoccupe les esprits et

même ceux qui reprennent le texte, article par article, ne s'arrêtent pas à ceux qui concernent les droits financiers des Chambres (1). Cependant, à cette époque déjà, a eu lieu la discussion du budget de 1814, qui, nous le verrons, souleva la question du vote des dépenses et donna à Monsieur Louis l'occasion de prononcer d'énergiques paroles sur ce point.

On peut donc affirmer qu'au début de la Restauration la question des garanties financières n'intéresse pas l'esprit public ; on pense avoir réglé la question puisqu'il est solennellement promis que l'impôt doit être consenti ; il faudra la mise en jeu du gouvernement parlementaire pour montrer combien ces garanties sont nécessaires, et c'est alors seulement que les prérogatives octroyées n'étant pas suffisantes, les mandataires de la nation s'inquiéteront d'en conquérir de plus complètes.

§ II

Si l'opinion publique est muette, ignorante même, les textes officiels sont un peu plus explicites ; les questions financières n'en sont pas totalement absentes.

Dès l'arrivée des alliés à Paris, le Sénat prononce la dé-

(1) Observations sur la charte constitutionnelle donnée par S. M. Louis XVIII le 4 juin 1814, et soumise quant à quelques articles à la revision de la puissance législative par M. Guibert, Paris, 1815 ; *Examen de la charte constitutionnelle de 1814*, par M. Le Bouvier-Desmottier ; l'auteur signale toutes les omissions du texte royal, propose une nouvelle rédaction, ne mentionne rien quant aux finances

chéance de l'empereur, et le 3 avril vote un décret où il en énumère les motifs ; le premier invoqué, est d'ordre financier : « ... attendu qu'il (Napoléon Bonaparte) a déchiré le pacte qui l'unissait au peuple français, notamment en levant des impôts et en établissant des taxes autrement qu'en vertu d'une loi, contre la teneur expresse du serment qu'il avait prêté à son avènement au trône, conformément à l'article 53 de l'acte constitutionnel du 28 floréal au XII, qu'il a commis cet attentat aux droits du peuple, lors même qu'il venait d'ajourner sans nécessité le Corps législatif... » Le Corps législatif adhère aussitôt à ce texte.

Le 6 avril, le Sénat qui a nommé une commission constitutionnelle, vote un texte qui doit être soumis à l'approbation royale : l'article 15 relatif aux finances est ainsi conçu : « L'égalité de proportion dans l'impôt est de droit : aucun impôt ne peut être établi, ni perçu, s'il n'a été librement consenti par le Corps législatif et par le Sénat. L'impôt ne peut être établi que pour un an. Le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés chaque année au Corps législatif et au Sénat, à l'ouverture de la session du Corps législatif. »

Quelques jours après, le 14 avril, le Sénat et le Corps législatif rendent visite au Comte d'Artois pour lui confier le gouvernement provisoire. Celui-ci leur adresse un discours et s'exprime en ces termes : « Le roi en déclarant qu'il maintiendrait la forme actuelle du gouvernement, a donc reconnu... que l'impôt sera librement consenti par les représentants de la nation... »

Et la déclaration de Saint-Ouen répète : « L'impôt sera librement consenti. » La Charte n'est pas beaucoup plus explicite ; en l'analysant dans le chapitre suivant, nous verrons combien son texte est incomplet.

En somme de tous ces textes de 1814, la même impression se dégage ; le seul principe nettement connu est celui du consentement à l'impôt ; la constitution sénatoriale parle bien de présenter des comptes au Corps législatif, mais sans indiquer dans quelles formes, ni sous quelle sanction ; l'analogie est frappante avec les textes de l'époque révolutionnaire, le consentement à l'impôt est affirmé, mais on ne se demande pas quelles en sont les conséquences obligatoires ; cela apparaît comme un principe idéal, nécessaire, qui s'impose à tous les esprits sans qu'aucun recherche cependant ce qui en doit découler naturellement, et si on parle de comptes c'est avec une imprécision qui enlève toute valeur à la proposition. Cette insuffisance s'explique aisément, l'opinion publique étant muette, ce sont les faiseurs de constitution qui agitent la question dans le silence du cabinet ; ils transcrivent leurs abstractions politiques. Mais comme ils ont des modèles (la France a déjà eu un régime libéral), ils reprennent les anciens textes et les copies sans modifications.

En 1815, on peut constater quelques progrès ; Napoléon revenu de l'île d'Elbe, converti au régime libéral, charge Benjamin Constant de rédiger l'acte additionnel du 22 avril 1815 ; les questions financières y sont moins sobrement traitées que dans la Charte ; elles y ont l'honneur d'un titre tout entier.

TITRE III. — *De la loi de l'impôt.*

« ART. 34. — L'impôt général direct, soit foncier, soit mobilier n'est voté que pour un an, les impôts indirects peuvent être votés pour plusieurs années. Dans le cas de dissolution de la Chambre des Représentants, les impositions votées dans la session précédente sont continuées jusqu'à la nouvelle réunion de la Chambre. »

« ART. 35. — Aucun impôt direct ou indirect, en argent ou en nature, ne peut être perçu, aucun emprunt ne peut avoir lieu, aucune inscription au Grand-Livre de la Dette publique ne peut être faite, aucun domaine ne peut être ni aliéné, ni échangé, aucune levée d'hommes pour l'armée ne peut être ordonnée, aucune portion du territoire ne peut être échangée qu'en vertu d'une loi. »

« ART. 36. — Toute proposition d'impôt, d'emprunt ou de levées d'hommes ne peut être faite qu'à la Chambre des Représentants. »

« ART. 37. — C'est aussi à la Chambre des Représentants qu'est porté : 1° le budget général de l'Etat contenant l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département du ministère. »

« 2° Le compte des recettes et des dépenses de l'année ou des années précédentes. »

Et quand après Waterloo, la Chambre le 29 juin élabore un projet d'acte constitutionnel ; les articles 49 et 50 sont la reproduction textuelle des articles 36 et 37 de l'acte additionnel.

Ces textes sont plus précis, plus formels que ceux de 1814; ils montrent un certain progrès dans l'esprit des hommes politiques auxquels les garanties financières apparaissent comme une grave question. Cela s'explique : on a discuté l'année précédente le budget de 1814 et la question du vote des dépenses a soulevé d'ardentes controverses ; dès la mise en jeu du système, on s'est aperçu de l'insuffisance du texte de la Charte.

Ainsi au début de la Restauration, les prérogatives financières du pouvoir législatif forment une question à peu près inconnue en France; la Révolution a émis des idées, qui restées de vaines abstractions n'ont pu trouver le développement logique que la pratique seule donne aux principes de politique. L'Administration satisfaisante de l'empire a endormi l'opinion publique sur un point qui la passionnait avant 1789 et à la chute du régime, personne ne songe à réclamer ce dont il n'a pas eu conscience d'être privé. On se borne donc à peu de choses près à répéter les formules prononcées 23 ans plus tôt.

CHAPITRE II

LA CHARTE.

Lorsque le roi Louis XVIII rentra dans ses États, « après une longue absence », il était fermement décidé à gouverner en monarque constitutionnel ; la déclaration qu'il lança de Saint-Ouen établissait les bases essentielles du régime, et disait : « l'impôt sera librement consenti ». La charte octroyée le 4 juin 1814 ne faillit pas à cette promesse, mais il faut bien remarquer qu'elle ne l'outrepassa pas.

Tout d'abord l'article 2 ordonne : « Tous les Français contribuent indistinctement dans la proportion de leur fortune aux charges de l'État ». Il s'agit ici d'un devoir et non d'un droit, mais il est important à noter, parce qu'il servira de point de départ à l'argumentation des libéraux, lorsqu'ils voudront augmenter les droits de la nation.

Les prérogatives financières du pouvoir législatif étaient reconnues dans les articles suivants :

ART. 47. — La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôt ; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des Pairs.

ART. 48. — Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

ART. 49. — L'impôt foncier n'est consenti que pour un an ; les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

Si on compare ces articles aux textes cités plus haut, constitution sénatoriale, acte additionnel, etc... même si on le rapproche des constitutions révolutionnaires, on est frappé de son insuffisance ; jamais les droits de la nation n'ont été reconnus dans une si faible mesure et par absence même de commentaires avec une telle restriction. Le mot de budget n'est pas prononcé et la forme du consentement n'est pas précisée ; les propositions royales pourront-elles être rejetées, modifiées ? autant de questions qui semblent ignorées. La Chambre reçoit les propositions, les admet, les transmet à la Chambre des Pairs.

L'application d'un pareil texte devait être une interprétation ; le silence même de la Charte fut la première cause de commentaires très différents suivant le parti qui les présentait ; et on vit les ultras et les libéraux avoir des conceptions radicalement opposées sur le sens même de la Charte royale. La première question qui se posa fut celle du vote des dépenses par la Chambre des députés, mais son importance occasionna de vives controverses pendant tout le régime ; elle fut réglée diversement et nous lui consacrerons un chapitre spécial ; aussi bien, la Charte étant absolument muette sur ce point, il ne se rattache pas directement à l'appréciation du texte par les différents partis, que nous devons examiner.

Nous avons constaté l'indifférence de la nation pour ces

questions au début du régime, et c'est seulement en 1816 que l'on trouve de très vives discussions sur le sens précis des articles 47 et 48, sur leur portée et leur application.

Ce fut le comte Garnier, rapporteur du budget à la Chambre des Pairs, qui aborda la question au point de vue doctrinal, et qui, parce que la Chambre avait proposé divers amendements au projet du gouvernement, traita le sujet dans son ensemble. Tout de suite, il met en relief la gravité de la question : « Où est posée, dit-il, la limite précise qui sépare les attributions des Chambres législatives, de celles du pouvoir exécutif, dévolues exclusivement au souverain. S'il est important d'éclaircir cette grande question, c'est surtout au moment où les pouvoirs institués par la Charte, en sont encore, pour ainsi dire, à leurs premiers pas. Une charte constitutionnelle s'établit bien moins par le texte de ses dispositions que par l'usage et par la pratique (1). L'orateur sent très nettement toute l'insuffisance du texte constitutionnel, mais son point de vue n'a rien de libéral, et il poursuit : « Il appartient aux Pairs de France de combattre dans son principe tout ce qui tendrait à dénaturer dans notre constitution l'esprit monarchique qui doit en former le caractère dominant, c'est d'après les principes de la monarchie que doit être réglée notre organisation financière (2). »

Et ces principes, il s'efforce de les dégager ; ils peuvent

(1) Rapport du comte Garnier, Ch. des pairs, 27 avril 1816, *Archives parlem.*, 2^e série, t. XVII, p. 440 et suiv.

(2) Rapport Garnier, *loc. cit.*

se résumer en quatre propositions qui, par leur liaison et leur enchaînement, embrassent toute la théorie de la législation politique financière :

1° La proposition et la rédaction de la loi de finances, doivent appartenir au gouvernement, et les deux Chambres doivent se borner à y donner leur consentement.

2° Le consentement des Chambres à l'impôt ne leur donne pas le droit d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers publics.

3° La libre administration des finances est une des branches du pouvoir exécutif ; sans cette administration, on ne peut concevoir de puissance exécutive, et on ne peut séparer les personnes des ministres de celle du roi.

4° Les ministres ne sont comptables qu'au roi des ordres qu'ils ont reçus de lui.

Et avec une grande éloquence le comte Garnier développe ces idées : « De ce que l'impôt, dit-il, doit être consenti par les Chambres, s'ensuit-il qu'elles aient le droit d'examiner, de contrôler, de régler l'emploi des deniers publics. C'est ce que nous sommes bien loin de croire, et l'opinion contraire à la nôtre nous paraît une des erreurs les plus funestes qui puissent s'introduire dans la marche de notre constitution.

« La charte constitutionnelle en rétablissant l'antique monarchie sur de nouvelles bases quant aux formes de procéder à la législation, n'a apporté aucun changement en ce qui concerne la puissance exécutive. Or, non seulement,

la libre administration des finances est une des branches du pouvoir exécutif, mais même, sans cette libre administration, on ne peut concevoir de puissance exécutive. Et dans la monarchie toute la puissance exécutive sans dépendance et sans partage est exclusivement et irrévocablement dévolue au souverain héréditaire. Tout ce que le roi n'a pas concédé par la charte est resté inhérent à son autorité et lui appartient au même titre que le possédaient ses augustes ancêtres.

« L'expérience des siècles et la sagesse des temps, ayant appris aux nations que sous les formes populaires la liberté n'était qu'un vain fantôme, que les ambitieux les plus habiles faisaient mouvoir à leur gré, et que le peuple était toujours le jouet et la victime des passions de ceux qui semblent tenir de lui le pouvoir, la monarchie héréditaire et constitutionnelle s'est établie dans l'Europe civilisée, comme la plus noble et la plus large de toutes les institutions humaines.

« Et quant aux prétentions souvent manifestées dans le sein des Chambres électives, d'exercer une sorte d'autorité sur les ministres du roi, elles ne peuvent être regardées que comme l'un des rameaux de cette funeste doctrine de la souveraineté active du peuple, doctrine éminemment anarchique, qui a enfanté tant de crimes et de calamités (1). »

Cette profession de foi est intéressante à noter parce qu'en même temps que cette éloquence très élevée, très vigou-

(1) Rapport Garnier, *loc. cit.*

reuse, très convaincue que nous retrouverons à chaque pas dans les débats parlementaires de cette époque, elle reflète fidèlement l'état d'âme du parfait royaliste, de l'ultra, au début de la Restauration ; elle éclaire d'un jour très vif la doctrine de ce parti qui, pendant tout le régime s'opposera toujours avec la dernière énergie à toute concession, si indispensable qu'elle soit, aux idées libérales.

De tout cela, il résultait que le rapporteur (et tout le parti qu'il représentait) réduisait les droits des représentants de la nation au seul consentement à l'impôt. Il ne s'en cache d'ailleurs pas. « Les Chambres, dit-il, n'ont aucun autre pouvoir qu'un concours à la formation de la loi ; elles ont le droit de consentir ou de refuser l'impôt, parce que l'impôt ne peut être établi que par une loi. Telles sont les limites posées par cette même charte dont les Chambres tiennent toute leur existence. Elles ne peuvent y rien changer sans protester contre le titre même, de leur création. Un pas fait au delà des limites tracées, une tentative faite pour les franchir est un acte d'usurpation, une atteinte coupable à l'autorité du roi (1). »

C'est l'application de la Charte aussi restrictive que possible : la loi de finances doit être une proposition royale adoptée par les Chambres. Et si les ultras ont senti la nécessité d'une déclaration de principes, c'est que déjà en 1814, les libéraux ont voulu reconnaître à la Chambre des députés le droit de déterminer les dépenses, et que pendant la

(1) Rapport Garnier, *ibid.*

discussion du budget de 1816 des amendements ont été proposés par la Chambre et consentis par le roi. Le comte Garnier voit là l'inverse de l'ordre normal ; ce ne sont plus les propositions royales qui sont adoptées par la Chambre, mais le roi qui consent les propositions de la Chambre.

Or, en toute matière, dit-il, ce droit d'amendement est refusé à la Chambre ; en effet, l'article 46 de la Charte dispose : « Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux ». Les libéraux prétendent que ce texte donne le droit d'amendement à tout député, mais son rapprochement avec l'article 46 qui réserve solennellement au roi l'initiative des lois, prouve bien qu'au roi et au roi seul, appartient le pouvoir de modifier une loi et par conséquent le budget. D'ailleurs reconnaître aux Chambres le droit d'amendement serait néfaste au bien de l'Etat ; il ne donnerait lieu qu'à des modifications improvisées, dont le nombre amènerait rapidement l'incohérence, et en matière de finances plus qu'en tout autre, elles sont dangereuses, parce que le budget est l'acte le plus important du gouvernement ; il est la chose même du ministre, il touche à tous les rouages de l'administration et en est le principe même ; il est indispensable que le ministre sente sa responsabilité pleine et entière, sans quoi il ne s'attachera pas à l'œuvre qu'on lui demande, et si la Chambre est maîtresse d'accorder ou de refuser à son gré, l'unité de vues essentielles à la bonne constitution du budget ne pourra pas être réalisée.

Pour les libéraux, le point de vue est tout différent, et

on trouve leurs arguments présentés avec force par des députés de l'opposition (1). Il faut citer surtout l'opuscule de Ganilh, économiste très versé dans la science financière ; il avait déjà étudié les finances de la Révolution, fait partie du Tribunat, publié des ouvrages sur les questions financières et le budget de 1814. Il faisait partie de la Chambre Introuvable, et réfuta brillamment les théories du comte Garnier dans sa brochure sur les « Droits constitutionnels de la Chambre des députés en matière de finances », où il traite avec beaucoup de détails les prérogatives qui doivent appartenir au pouvoir législatif ; son étude est très précise, très complète, et toutes les conquêtes faites dans les années suivantes, il les indiquait, en montrait la nécessité et la légitimité. Aussi nous le retrouverons en traitant chacune des grandes questions du vote des dépenses et du contrôle législatif. Mais en ce qui concerne le texte même de la Charte, il professait une opinion exactement contraire à celle du comte Garnier.

Pour lui, la loi de finances doit se proposer deux objets : la fixation des besoins publics et le choix des moyens les plus convenables pour y subvenir ; quoique distincts, ces deux objets ont des relations nécessaires qui obligent à les faire dépendre d'un seul pouvoir ou du concours de deux pouvoirs. Autrefois le roi pourvoyait aux besoins publics

(1) Ganilh, *Des droits constitutionnels de la Chambre des députés en matière de finances*, Paris, 1816 ; De Bournienne, *Observations sur le budget de 1816 et sur le rapport de M. le comte Garnier à la Chambre des Pairs*.

par le produit de ses domaines, aujourd'hui ces ressources sont insuffisantes, il fait appel à la nation, la Charte impose à tous les Français indistinctement l'obligation de contribuer dans la proportion de leurs fortunes aux charges de l'Etat (art. 2), c'est par l'impôt sur la propriété privée que l'on pourvoit aux besoins du Trésor ; or, la Chambre représente la presque totalité de la propriété privée et il est légitime qu'elle concoure à la formation de la loi de finances ; ce concours n'a qu'un but, le bien de l'Etat, et que les propositions partent du gouvernement ou de la Chambre, peu importe, pourvu que les intérêts de la nation soient sauvegardés. L'article 46 donne le droit d'amendement à la Chambre, mais il est évident qu'elle ne peut l'exercer que par l'organe particulier d'un de ses membres dont la proposition devient propre à la Chambre dès qu'elle l'a adoptée. L'amendement ne présente pas grand danger, puisqu'il doit toujours finalement être adopté par le roi et ses ministres, et si même, ceux-ci se laissaient entraîner, il faut encore le vote de la Chambre des Pairs. Supprimer l'amendement serait rétablir une assemblée de muets, dont le triste souvenir doit empêcher une pareille mesure.

Et quant à la nécessité de faire du budget la chose du ministre, elle est très contestable ; s'il était toujours d'une intégrité et d'une science parfaites, il n'y aurait pas grand inconvénient ; malheureusement notre histoire financière est là pour prouver la rareté du fait, et les ministres ignorants ou malhonnêtes sont plus nombreux que les autres ; ce que l'on trouve surtout parmi eux, ce sont des hommes

à la recherche d'expédients pour le présent, et sans souci de l'avenir ; dans ces conditions, il est nécessaire que les représentants du pays prennent une part active à l'élaboration du budget, part qui pourra d'ailleurs se restreindre en raison de la valeur du ministre des finances.

Et si le plan du ministre est mauvais, la refonte n'est-elle pas préférable au rejet total ? Le rejet ou l'acceptation en bloc par la Chambre ne lui laissent l'alternative qu'entre deux attitudes vis-à-vis du gouvernement ; la servilité qui la discréditerait devant le pays, l'hostilité qui empêcherait la marche du gouvernement en lui faisant subir d'humiliants et retentissants échecs ; c'est ce qui amena la suppression du Tribunat dans la constitution de l'an VIII. La préparation technique appartient au ministre des finances, mais l'appréciation des mesures prises est le fait de la Chambre ; elle doit dévoiler les vices et les inconvénients du budget (1).

Ainsi les points de vue sont bien différents pour les ultras, le budget est l'œuvre du gouvernement ; pour les libéraux, il est le produit du concours du ministre et des Chambres. La loi de finances comme toute autre loi est l'œuvre du pouvoir législatif, et si le point de départ est dans le gouvernement, les modifications et l'achèvement ont lieu dans les Chambres.

Si on veut s'expliquer le silence de la Charte, la négligence avec laquelle elle traite une opération si capitale, les

(1) Ganilh, *op. cit.*, ch. I.

raisons s'en découvrent aisément et tous les développements qui précèdent y amènent sans difficultés.

Il suffit d'avoir lu le texte de la Charte pour se convaincre que l'octroi en a été aussi limité que possible : certes, la représentation nationale est admise, les grandes conquêtes de la Révolution maintenues, le régime parlementaire établi, mais sans pour cela que le pouvoir royal abdique entièrement ses antiques prérogatives. Le Parlement fait la loi, mais le roi garde le pouvoir de faire des ordonnances, et on sait comment Charles X s'en servira ; la représentation nationale est promise, mais un cens élevé restreint singulièrement la nation légale ; la liberté de la presse qui passionne tant le public est assurée, mais « avec des lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté » (art. 8 de la Charte). Pour les finances, c'est la même chose, on promet le consentement à l'impôt parce qu'il est impossible de faire moins que l'empire, d'être moins libéral que l'usurpateur, mais on ne va pas au-delà, car pour les ultras, pour les monarchistes purs, la libre administration des finances est un droit régalien.

Comme d'autre part l'opinion publique ne réclame rien en la matière, il est inutile d'accorder des libertés qu'elle ne revendique pas, et en ne disant rien, il semblait facile d'enlever aux représentants du pays le contrôle des finances publiques.

Ce fut une grande erreur de la part des auteurs de la Charte ; ils ne se rendaient pas compte que le silence même du texte en nécessiterait l'interprétation du jour où on l'ap-

pliquerait ; c'est-à-dire immédiatement, et chaque année à l'occasion du vote du budget. Or, il faut se rappeler la situation très embarrassée du Trésor au début de la Restauration ; quand le 6 avril 1814, M. Louis prend possession du ministère des finances, il y a 5 millions dans la caisse centrale, et rien dans les départements ; les alliés ont tout pris ; les impôts ne rentrent plus ; et à cette pénurie du Trésor correspondent des besoins considérables et urgents : la dette s'est augmentée dans les dernières années de l'empire, l'arriéré laissé par les régimes précédents est très élevé, il faut nourrir les troupes ennemies et payer des contributions de guerre qui vont pour plusieurs années grever le budget d'une lourde charge. Ces charges vont nécessiter des emprunts, des impôts nouveaux ou un sage emploi des anciens, l'ordre et l'économie doivent être rigoureux, il faut une administration financière exemplaire. Et par ailleurs ceux que l'on autorise à représenter la nation sont précisément les citoyens riches : il faut payer 1.000 francs d'impôt direct pour être député ; ce sont donc les classes riches qui ont la direction des affaires ; il s'ensuit qu'ayant un intérêt direct à la prospérité du pays, elles veilleront jalousement à la bonne gestion des finances. Ce fut peut-être là le point de départ des finances si remarquables à tous égards de la Restauration. Sous la Révolution, les hommes politiques qui ne possédaient rien, ne se souciaient pas de l'état du Trésor public ; à l'époque qui nous occupe, au contraire, fatalement les représentants de la nation devaient s'en occuper avec soin et ils ne faillirent pas à leur

tâche. Dans toutes les sessions les questions doctrinales, aussi bien que celles d'administration, firent l'objet d'importants et très intéressants débats.

Avoir dans une pareille situation indiqué aussi brièvement la tâche du Parlement, fut donc une grande faute des auteurs de la Charte ; pour appliquer, il fallait interpréter, avons nous dit ; fatalement cette interprétation devait tendre à accroître les droits de ceux qui se jugeaient directement en cause, quand il s'agissait du Trésor public. Aussi, devant l'insuffisance des prérogatives octroyées, dès le début, ils s'attachèrent à en conquérir, et c'est l'étude de ces conquêtes qu'il nous faut maintenant aborder.

DEUXIÈME PARTIE

LES PRÉROGATIVES CONQUISES

Si l'histoire constitutionnelle des finances de la Restauration est tout particulièrement digne d'études, c'est qu'il n'est pas d'époque, aussi bien dans la monarchie parlementaire que sous les deuxième et troisième Républiques, il n'est pas d'époque où l'activité des représentants de la nation ait été aussi énergique pour obtenir du gouvernement des concessions toujours nouvelles, mais jugées indispensables pour sauvegarder les intérêts des contribuables. Plus spécialement dans les premières années du régime, mais cependant jusqu'à la fin, on trouve dans les débats parlementaires de très brillantes discussions doctrinales, aboutissant toujours à de sages mesures, qui chaque fois marquent un nouveau progrès vers les idées libérales, et établissent de plus en plus les principes indéniables d'une gestion financière rationnelle et économe. Cet esprit de conquête qui caractérise le parlementaire de la Restauration, s'explique par l'insuffisance des concessions octroyées ; là où il n'y a rien ou presque rien, il y a évidemment beaucoup à acquérir. D'autre part, les assemblées comprenaient beaucoup d'hommes remarquables par leur esprit politique, leur aptitude aux affaires, leur talent oratoire. Enfin la politique

est très bien portée à l'époque, et on ne pourrait citer un nom illustre qui ne se retrouve dans les débats parlementaires. Ces brillantes qualités qui se manifestent dans toutes les questions soumises au Parlement, furent plus particulièrement heureuses dans leurs résultats en ce qui concerne les questions financières, et partie en 1814 d'une situation très pénible au point de vue financier constitutionnel, comme au point de vue financier pur (administration et abondance du Trésor), la Restauration a laissé la France avec des règles précises, un mécanisme constitutionnel dont la mise en jeu était assurée par des précédents, et le Trésor plus florissant qu'il ne l'avait jamais été.

L'étude de ces conquêtes mérite donc d'être analysée avec quelque détail, et dans cette deuxième partie nous les grouperons sous deux chefs principaux :

1° *Le vote des dépenses et la spécialité des crédits*, nous ferons passer en revue les discussions sur le principe dans les débuts du régime, la spécialité très ardemment discutée, et poussée de plus en plus loin, enfin la régularisation des dépenses extraordinaires et le droit pour les Chambres de modifier les propositions budgétaires du gouvernement.

2° *Le contrôle législatif*, où nous verrons comment le Parlement, après avoir voté le budget, considère comme un complément nécessaire de ses droits, d'en vérifier l'exécution.

CHAPITRE PREMIER

LE VOTE DES DÉPENSES ET LA SPÉCIALITÉ DES CRÉDITS

SECTION I. — Le principe.

Nous avons constaté que le consentement à l'impôt apparaît depuis longtemps comme un des droits les plus sacrés de la nation ; il n'en a jamais été ainsi pour le vote des dépenses. Très rarement les Etats-Généraux avaient étendu leurs vues jusqu'à l'emploi des subsides, et quand ils le firent, ce ne fut jamais avec une conviction ferme et bien arrêtée. Les députés, en 1789, avaient à peine abordé la question, n'ayant aucun précédent sur lesquels s'appuyer ; les constitutions révolutionnaires étaient vagues, et si elles disaient que le pouvoir législatif doit fixer les dépenses, c'était sans spécifier la forme et l'importance de cette attribution. En fait, pendant la Révolution et l'Empire, les crédits demandés furent mis en bloc à la disposition du gouvernement. La Charte, nous l'avons vu, était encore moins explicite que les constitutions révolutionnaires, puisque le mot de dépenses n'y est pas prononcé, et ce mutisme peut paraître intentionnel, car en ce qui concerne l'impôt, la Charte est sans ambigüité ; d'autre part, il y avait des précédents dans les constitutions de 1791 et de l'an III qui rendent

plus sensible cette omission ; et d'ailleurs les théories développées par les ultras, dès que la question fut discutée, semblent confirmer cette opinion.

§

Les différentes interprétations ne tardèrent pas à se faire jour. Le 22 juillet 1814, M. Louis, ministre des finances, fit à la Chambre des députés un exposé de la situation financière pour l'exercice courant et l'année 1815. Arguant du silence de la Charte en ce qui concernait les dépenses publiques, les ultras proclamaient véhémentement que le droit de régler les dépenses de l'Etat était une prérogative du gouvernement, un droit régalien. Les partisans du système opposé faisaient valoir que sous le régime précédent, le Corps législatif votait les dépenses par ministère, que toute loi devant être discutée et votée librement, faire exception pour la loi de finances serait méconnaître les nécessités du temps, l'état des esprits, les désirs légitimes du pays. M. Louis soutint énergiquement ces considérations et conclut ainsi dans son rapport : « En vous occupant du budget de l'Etat, votre fonction première, Messieurs, sera de reconnaître l'étendue des besoins et d'en fixer la somme, votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établies ou employées pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des dépar-

tements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent ; nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens propres pour les balancer (1). » Ainsi, pour M. Louis, en réglant les dépenses, les Chambres non seulement exerçaient un droit, mais remplissaient un devoir. L'affirmation du principe ne lui semble pas suffisante, et il s'inquiète d'en déterminer l'application ; il continue en ces termes : « Chaque ministre est garant de l'emploi des fonds mis à sa disposition ; ces fonds sont dans la proportion la plus rigoureuse possible avec les besoins mûrement approfondis des services, et si des éclaircissements sont nécessaires, chaque ministre sera empressé à vous les procurer et à mettre sous vos yeux tous les éléments qui pourront former votre opinion. » Plus loin il ajoute : « Les éléments partiels dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels énoncés dans le budget, seront soumis quand vous le demanderez à votre vérification, et d'ailleurs la responsabilité des ministres est pour la régularité de l'emploi des fonds dont ils sont ordonnateurs une garantie faite pour vous rassurer. »

« Vous voudrez, et le roi veut comme vous, que les tributs de vos concitoyens et de ses sujets reçoivent sous cette garantie, qui ne sera point illusoire, une application conforme au vœu qui les fait imposer, et que cette application dont le tableau sera soumis annuellement à votre

(1) *Arch. Parl.*, 2^e série, t. XII, p. 163, et suiv., 22 juillet 1814.

examen, porte avec elle l'évidence et la preuve de son utilité publique (1). »

Par ces paroles, M. Louis proclamait les véritables principes du gouvernement parlementaire ; le pays, par l'organe de ses représentants, doit lui-même régler ses dépenses, et l'autorité du pouvoir législatif devient ainsi prépondérante.

Mais il ne fut pas le seul à marcher dans cette voie, et la discussion du budget de 1814 montre que l'opinion du ministre avait l'approbation d'une grande partie de la Chambre. Cependant, il faut bien avouer que les questions constitutionnelles de finances sont encore au second plan à cette époque, la discussion du budget de 1814 fut très approfondie, mais surtout purement financière, ce qui, d'ailleurs se comprend par l'importance et l'urgence des questions qui devaient être réglées ; on parla beaucoup sur l'arriéré, la dette de l'Etat et les moyens de l'acquitter, le crédit public, la vente des forêts domaniales. Cependant il y eut d'intéressantes remarques en ce qui concerne les droits constitutionnels du Parlement, et il nous faut les signaler. Nous retrouverons plus loin cette même discussion de 1814 où bien des idées furent au moins esquissées, mais pour le point précis qui nous occupe, le principe du vote des dépenses, nous trouvons des indications fort nettes.

La discussion commença à la Chambre des députés le 23 août 1814 et M. Delhorme, rapporteur de la commission des finances, fut le premier à suivre l'exemple donné par

(1) *Arch. Parl.*, XII, *ibid.*

M. Louis. Passant en revue des divers éléments du budget, il dit : « La troisième nature d'évaluation enfin, est celle des dépenses présumées des exercices à régler. Ces évaluations sont faites par les ministres du roi, et nous sommes persuadés qu'elles l'ont été avec modération et sagesse ; mais il appartient à la Chambre d'examiner, de contrôler la répartition par nature de service, et si le droit évident qu'elle en a lui était contesté, on serait conduit à ce résultat absurde qu'il faudrait lui contester encore celui de voter librement et de restreindre au besoin les sommes demandées, car ces deux facultés sont inséparables (1). » Le principe est posé ici avec la plus grande précision, mais l'orateur va plus loin, il veut que l'œuvre de la Chambre soit durable, et il poursuit : « Une observation plus importante doit vous être soumise. Votre commission est convaincue que désormais la somme des dépenses telle qu'elle sera réglée par vous, doit faire la loi des ministres et qu'ils n'ont aucunement le droit de s'en écarter. « En nous exprimant ainsi nous n'entendons pas que les ministres soient tenus de suivre servilement la lettre de leurs budgets particuliers, mais qu'ils ne peuvent en dépasser les allocations générales ; ainsi le ministre de l'intérieur, fixé à 93 millions pour 1814, sera tenu de se renfermer dans cette limite, non seulement pour ses ordonnances de paiement, mais encore pour ses consommations effectives (2). »

Ces dernières phrases sont intéressantes parce qu'elles

(1) *Arch. Parl.*, 2^e série, XII, p. 389 et suiv.

(2) *Arch. Parl.*, 2^e série XII *idem*.

montrent bien à quel point la Chambre a encore imparfaitement conscience de ses droits ; ceux-là mêmes qui proclament le vote de dépenses comme un droit indéniable le limite au total de chaque ministère, c'est-à-dire en moyenne à 80 millions sur un budget de 800 millions. L'hésitation est très frappante, de ces hommes qui, en présence des droits nouveaux qui leur sont conférés, semblent craindre de s'aventurer trop loin, et même dans leur hardiesse, laissent voir quelque timidité, au reste, il ne faut pas trop s'étonner de cette indécision du début ; la nouveauté souvent déconcerte un peu, et pour ceux qui venaient de subir le régime impérial, le gouvernement parlementaire, même atténué, était une chose presque inconnue.

La discussion du budget se poursuivit jusqu'au 2 septembre et les orateurs furent nombreux, traitant avec ampleur toutes les questions purement financières, mais sans aborder celle des prérogatives du Parlement. Il faut mentionner cependant l'attitude de M. Labbey de Pompierres qui, le 29 août, déclara : « Je me garderai bien de convenir de la latitude que votre commission dit appartenir aux ministres dans l'emploi des fonds accordés par leurs budgets particuliers ; il suffit, dit-elle, qu'ils ne dépassent pas l'allocation générale ; un tel principe détruirait tout espoir d'économie dans toutes les parties de la dépense publique (1) ». Sa vue est plus précise que celle du rapporteur, et déjà on sent poindre l'esprit de conquête qui a pris cons-

(1) *Arch. Parl.*, t. XII, p. 463.

cience du principe du vote et des dépenses et bientôt va en dégager les conséquences nécessaires.

Et c'est la même pensée que nous retrouvons sous une autre forme, quand, le 31 août, un autre orateur, M. Desaux, déclare : « Pour juger avec connaissance de cause, j'aurais bien désiré pouvoir examiner autrement qu'en passant les budgets particuliers des ministères, prononcer sur l'utilité, la nécessité des dépenses, dont l'ensemble seulement est mis sous nos yeux. Peut-être qu'en suivant au moins les principales ramifications, nous aurions rejeté comme superflues des dépenses qui paraissent indispensables à d'autres. Quelques personnes répondent à la vérité que nous aurons toujours le droit d'examiner l'emploi des fonds accordés, que l'examen de la Chambre doit porter sur les dépenses à faire. De telles opinions enlèveraient à la Chambre ses plus belles attributions (1). »

Ce sont là, pourrait-on dire, des opinions d'avant-garde ; mais elles montrent que dès le début, les esprits éclairés avaient senti l'insuffisance de la Charte et voulaient en préciser le sens. D'ailleurs, dans cette discussion de 1814, il y eut d'autres indications intéressantes, mais sur des points plus spéciaux ; nous les retrouverons dans la suite.

Ainsi le principe était posé, mais il ne reçut aucune sanction législative, et quoique la discussion du budget fut pour la première fois en France publique et contradictoire, les crédits furent mis en masse à la disposition du gouver-

(1) *Arch. Parl.*, t. XII, p. 531.

nement pour être répartis entre les différents services par une ordonnance royale.

§

Cependant l'idée avait germé, et bientôt elle allait se développer encore. Ce fut manifeste dès qu'il s'agit du budget de 1816 ; il fut présenté à la Chambre des députés le 23 décembre 1815 par M. Corvetto, ministre certainement beaucoup moins libéral que M. Louis, et pourtant il déclara : « Chaque ministre est prêt à vous donner les explications que vous croirez devoir lui demander sur les éléments qui ont servi de base à l'évaluation de la dépense de son département ; vous serez par ces communications, à même d'en apprécier la modération et l'indispensable nécessité », et il ajoute : « Vous verrez avec plus de développement l'exposé arithmétique et raisonné de l'ensemble du budget dans le rapport que nous avons fait au roi et que Sa Majesté nous a ordonné de vous communiquer afin qu'associés à elle dans le règlement des affaires financières de son royaume, vous le soyez également dans la connaissance personnelle qui lui en est donnée (1). »

Pourtant ce langage n'est pas sans quelque hauteur ; le roi consent à associer ses sujets à l'administration des finances, mais le ministre ne reconnaît aucun droit au Parlement ; la différence avec l'attitude de M. Louis en 1814 est très sensible.

(1) *Arch. Parl.*, t. XV, p. 514 et s.

Cependant les ultras, déjà inquiets de ce qui s'était passé en 1814, et voyant dans tout cela une attaque contre les prérogatives royales, sentirent la nécessité d'une manifestation contraire ; ce fut le comte Garnier, rapporteur du budget de 1816 à la Chambre des Pairs qui fut chargé de cette mission, et qui fut véritablement le porte-drapeau du parti.

Son rapport suscita de vives critiques dans l'opinion et à la tribune en ce qui concerne le vote des dépenses, et alors que les paroles de M. Louis en 1814 avaient un caractère d'application immédiate, opinion d'un administrateur soucieux, d'ordre et de clarté, le débat de 1816, beaucoup plus élevé, traite la question au point de vue doctrinal et présente cet aspect de discussion abstraite et générale qu'on retrouve si souvent sous la Restauration.

Nous avons déjà mentionné ce rapport du comte Garnier, qui traite dans leur ensemble les questions financières constitutionnelles (1). En arrivant au vote des dépenses, il dit : « Ici se présente une question de la plus haute importance et qui tient aux principes fondamentaux de la monarchie, question absolument neuve pour la Chambre des Pairs à laquelle elle ne s'est point encore présentée jusqu'à ce moment. Il est de son devoir d'examiner et d'approfondir cette haute question : quelle est dans une monarchie la compétence des « Chambres législatives quant à la disposition des deniers publics ? Où est posée la limite précise qui sépare leurs attributions de celles du pouvoir exécutif dévolu exclusivement au souverain ? »

(1) Ci-dessus, 1^{re} partie, chap. II.

« De ce que l'impôt doit être consenti par les Chambres, il ne s'ensuit pas qu'elles aient le droit d'examiner, de contrôler et de régler les dépenses publiques (1). » Il borne donc le droit des Chambres au consentement ou au refus de l'impôt.

L'affirmation, d'après le silence de la Charte, n'était pas suffisamment convaincante, et il l'appuie d'arguments historiques : « En parcourant les monuments de notre législation publique, dit-il, vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît avoir toujours été réservé au peuple, on ne trouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers. » Et d'ailleurs, depuis 25 ans, les finances de la France sont publiques, chacun connaît les dépenses annuelles de chaque ministère ; aller plus loin dans ce sens serait porter l'atteinte la plus grave aux prérogatives essentielles du pouvoir exécutif, en même temps qu'à la dignité du trône et de la personne royale. Et semblant ignorer les paroles de M. Louis en 1814, il rappelait que la Chambre de cette époque avait voté en bloc les crédits demandés, sans tenter par une recherche de détails inutiles à entraver l'action du gouvernement, l'entente étant toujours très difficile dans les assemblées nombreuses et risquant fort de ne pas s'établir sur une loi qui embrassait l'ensemble des services publics.

L'intransigeance même de cette théorie devait en susci-

(1) *Arch. Parl.*, XVII. p. 440 et suiv.

ter la réfutation, et l'opinion publique, jusqu'ici muette sur les questions financières, est tirée de sa torpeur par les idées rétrogrades des monarchistes absolus. Pour les libéraux, dans toute société civile qui a des notions saines de l'ordre social, il y a une corrélation obligatoire entre le montant de l'impôt et celui des dépenses, ces deux droits sont indivisibles et inséparables l'un de l'autre, et c'est le même pouvoir qui doit fixer l'un et l'autre. Comment peut-on en conscience consentir l'impôt si on n'en connaît pas la destination et l'emploi ? Les dépenses de chaque ministère sont publiées, dit le comte Garnier, mais elles augmentent ou diminuent selon les besoins ou les économies, et leur variation d'une année à l'autre doit abaisser ou élever l'impôt qu'il ne serait pas utile sans cela de voter annuellement.

On reconnaît aux Chambres le consentement ou le refus de l'impôt, mais comment ce refus pourrait-il se justifier s'il n'est pas motivé, si les causes n'en apparaissent pas clairement et comment cette clarté pourrait-elle se produire, si les propositions gouvernementales ne sont pas examinées en détail ? L'administration des finances fait partie intégrante du pouvoir exécutif, pensent les ultras, mais ils oublient qu'elle ne peut fonctionner qu'en s'appuyant sur des lois sans lesquelles elle n'est rien ; même sous la monarchie absolue, même sous Louis XIV, cela était reconnu : « Le pouvoir le plus absolu, disait Bossuet, est réglé par les lois fondamentales qui réclament sans cesse, et contre lesquelles tout ce qu'on fait est nul de droit. »

Et quant à l'argument historique, il n'est pas fondé ; il

est vrai qu'autrefois le roi seul ordonnait les dépenses publiques, mais c'étaient les biens de la couronne qui fournissaient les fonds nécessaires ; le roi, considéré comme propriétaire du royaume, en assurait l'entretien avec sa fortune personnelle, d'ailleurs considérable. Mais depuis la Révolution, la fortune royale a disparu et les besoins se sont considérablement accrus : « Vous n'avez plus maintenant le moyen d'acquitter les dépenses publiques que par des impôts assis sur la propriété privée. Souffrez donc que la Chambre des députés, que les représentants des propriétaires, n'adoptent pas, sans examen et sans contrôle, les dépenses que la propriété doit acquitter (1). »

Les théories du comte Garnier sont celles de la monarchie absolue qui impliquent la responsabilité du chef de l'Etat ; or, le régime actuel est une monarchie constitutionnelle où le roi est irresponsable. Si la Chambre de 1814 n'a pas discuté et modifié les propositions budgétaires du gouvernement, c'est qu'un ministre remarquable lui a présenté un rapport excellent ; il n'est pas sûr que cela se reproduise toujours, et cet exemple, pour être excellent, ne peut être considéré comme un précédent réglant définitivement une matière aussi délicate. La puissance législative est exercée collectivement par le roi et les Chambres, une exception pour la loi des dépenses ne se justifierait pas ; il est nécessaire que les Chambres discutent le budget et la stérilité des débats est une crainte purement chimérique. « Ainsi

(1) Ganilh, *op. cit.*, chapitre II.

point de fondement à l'impuissance des assemblées délibérantes de régler les dépenses publiques, point d'atteinte portée par ce règlement à la puissance du monarque, point d'innovation, même aux antiques usages de l'ancienne monarchie, il y a seulement un droit nouveau résultant du changement des moyens d'acquitter les dépenses publiques, un droit dérivant de la nature des choses, un droit que la Charte a consacré en plaçant l'impôt dans la législation (1). »

§

Le rapport du comte Garnier avait soulevé des protestations dans l'opinion publique ; comme tout mouvement rétrograde, il provoqua à la Chambre des députés l'affirmation nouvelle des principes constitutionnels du gouvernement parlementaire, et la commission du budget de 1817, sous la présidence de M. Louis, reprit les arguments invoqués en 1814, mais ce qui était resté une déclaration platonique à cette époque, aboutit en 1817, à des mesures législatives qui allaient préciser les droits des Chambres, et les devoirs des ministres.

Sous la direction habile et libérale de M. Louis, la commission déclara que le premier devoir des Chambres, avant le vote de l'impôt, était l'examen des comptes et des dépenses ; et son rapporteur s'exprime ainsi : « Le droit de voter librement l'impôt, est sans contredit la plus importante de vos attributions, mais quelle est l'étendue de ce droit, et

(1) Ganilh, *ibid.*

dans quelles limites doit-il être restreint ? N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt sans avoir celui de vérifier, de fixer des dépenses et de surveiller l'emploi des deniers publics ?... » Ayant ainsi posé la question, il conclut : « Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt, a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé pour les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités, de surveiller l'emploi des fonds, et de s'assurer s'ils n'ont pas été distraits de la destination pour laquelle seulement ils ont été accordés. Nous n'aurions seulement pas eu la pensée d'élever cette question, ajoute-t-il, si à la fin de la dernière session des Chambres, elle n'avait été présentée et discutée devant la Chambre des Pairs dans un rapport dont il nous a paru important de combattre la doctrine. Votre commission a unanimement pensé que l'examen des besoins des dépenses était son premier devoir, et pour consacrer avec plus de force ce principe fondamental, elle a voulu qu'il vous fût fait deux rapports distincts et séparés, l'un sur les dépenses et besoins, l'autre sur les voies et moyens pour y subvenir » (Rapport du 14 janvier 1817 par M. Roy, député) (1).

Et comme le ministre de la guerre avait fait dans l'exercice précédent des dépenses considérables excédant les prévisions, la commission inséra dans la loi de finances deux propositions :

(1) *Arch. Parl.*, t. XVIII, p. 23 et suiv.

1° Sur la répartition par chaque ministre de son budget entre les divers services, qui doit être soumise à l'approbation du roi et ne pas dépasser les crédits.

2° Sur les cas extraordinaires et urgents où le ministre des finances pourrait, sous sa responsabilité, autoriser des paiements en vertu d'ordonnances royales, qui devraient être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

Ces propositions qui devinrent les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, empêchaient ainsi toute dépense non approuvée par les Chambres ; ils étaient ainsi conçus :

« ART. 151. — La répartition que les ministres auront fait entre les divers chapitres de leur budget particulier de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère sera soumise à l'approbation du roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit ouvert en masse à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit. »

Ainsi le Parlement, non seulement ouvre des crédits, mais les spécialise par ministère et en même temps que le principe du vote des dépenses était affirmé, son corollaire immédiat, la spécialité des crédits apparaissait pour la première fois.

L'article 152 disait : « Le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser des paiements excédant les crédits que dans des cas extraordinaires et urgents, et en vertu des ordonnances du roi qui devront être con-

verties en lois, à la plus prochaine session des Chambres. »

Cet article fut le point de départ de la législation sur les crédits additionnels que nous retrouverons plus loin (1).

Ainsi la loi du 25 mars 1817 sanctionnait définitivement le principe du vote des dépenses, et depuis cette époque il n'a cessé d'être appliqué. Il n'en fut pas moins cependant encore contesté, et en 1820, M. Roy, alors ministre des finances, combattit la théorie qu'en 1817 il défendait comme député : « La Chambre vote l'impôt, dit-il, mais le roi est le chef suprême de l'État ; à lui seul appartient la puissance exécutive. La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale, c'est que le roi a seul le droit de faire, aux dépenses l'application de l'impôt ; car l'administration est la partie principale de la puissance exécutive, celui-là seul administre qui distribue les dépenses et les applique à chaque acte d'administration (Discours de M. Roy, ministre des finances, 30 juin 1820) (2).

Et en 1821, le marquis Garnier, à l'occasion d'un projet de loi prescrivant de faire apparaître les frais de perception en dépenses, renouvela avec obstination ses anciennes théories : « Les Chambres, dit-il, ont le droit de voter et de consentir l'impôt, mais c'est au roi qu'il appartient de régler de la manière la plus économique et la plus convenable les divers moyens d'exécution... » Rapport du 28 juillet 1821) (3).

(1) Ci-dessous, section III.

(2) *Arch. Parl.*, t. XXIX, p. 125.

(3) *Arch. Parl.*, XXXIII, p. 298.

« Ce sont les derniers échos d'opinions rétrogrades, qu'il est curieux de retrouver encore à une époque où l'on aurait dû croire que le droit budgétaire des représentants du pays était définitivement organisé en France (1). »

§

Nonobstant ces opinions, le principe progresse, en ce sens que l'universalité des dépenses est de plus en plus complète. Déjà dans la discussion du budget de 1814, la question avait été abordée, et M. Delhorme, rapporteur de la commission, avait dit : « C'est ici le moment de signaler à la Chambre que plusieurs de ses bureaux ont trouvé de l'inconvénient au maintien d'un usage précédemment existant, et qui consiste à établir des perceptions indépendantes du trésor, chargées d'acquitter des dépenses particulières ; les droits payés au conseil du sceau, les recettes du ministère de la police, et d'autres objets paraissent être de ce nombre ; il y aurait sans doute plus de légalité à tout ramener à un centre commun (2). »

Et pendant la discussion M. Passerat de Silans demande l'inscription au budget des dépenses des frais de perception des impôts : « Car, dit-il, les frais occasionnés par le recouvrement des deniers publics, et qui se prélèvent sur ces mêmes deniers, sans laisser de trace au budget, peuvent devenir une source d'économie ; les frais de perception

(1) R. Stourm, *Le budget*, p. 49.

(2) 23 août 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 391.

atteignent 34 0/0 du produit brut, alors qu'en 1789, il n'était que de 29 0/0 ; leur inscription au budget est le seul moyen de réaliser des économies aussi nécessaires que faciles » (1).

Mais ces remarques restèrent sans effet. La question cependant revint rapidement en discussion. La commission du budget de 1817 avait demandé que toute ville ayant plus de 100.000 francs de revenu, ne pût s'imposer extraordinairement en vertu d'une loi, invoquant qu'en principe toute contribution doit être accordée par le pouvoir législatif, que c'est par une délégation toute spéciale de sa part, que le souverain est appelé à ratifier les taxes votées par les conseils municipaux, que cette exception, sans inconvénient, quand il s'agit de localités dont les besoins sont plus nombreux qu'étendus, peut en présenter de graves, quand elle concerne des communes qui jouissent d'un revenu considérable, que l'intérêt public domine alors l'intérêt communal et qu'un impôt additionnel devant influencer sur le recouvrement des impositions levées au profit du Trésor, il y a pour la Chambre droit et devoir de prendre connaissance de la situation communale.

En 1818 cette question de l'universalité est reprise, et M. Beugnot, rapporteur du budget des voies et moyens s'exprime ainsi : « On a demandé que le budget compris explicitement en ligne de recettes, la totalité des impôts qui sont levés sur la nation, soit en principal de contributions direc-

(1) 30 août 1814, *ibid.*, p. 428.

tes, soit en centimes additionnels. Par une conséquence du même principe, les produits bruts des impôts indirects seraient aussi portés en recettes au budget puisqu'ils expriment la somme réellement payée par le contribuable. Il en résulterait la nécessité de porter en dépenses la totalité des prélèvements ou paiements faits sur les produits bruts et qui jusqu'ici restent ensevelis sous des soustractions partielles.

« Il est évident que les budgets doivent comprendre, aussi bien que les comptes, la totalité des contributions qui sont légalement perçues. Peut-être trouverait-on difficilement aujourd'hui, je ne dis pas un contribuable, mais même un député qui serait en état, la loi et le budget à la main, de faire une nomenclature exacte des centimes additionnels aux contributions indirectes qui seront imposés en 1818(1). » Et pendant la discussion, M. de Chauvelin insista beaucoup pour qu'on portât au budget le produit brut des contributions indirectes, et en dépenses les frais de régies, notamment les remises aux débiteurs de tabacs ; cette opinion fut très soutenue par M. Roy et combattue par MM. de Barante, de Villèle, Duvergier de Hauranne pour qui ces frais de régie sont des frais d'exploitation non assimilables à des frais de perception.

Le principe fut adopté et appliqué immédiatement aux impôts indirects ; les produits furent inscrits pour leur chiffre réel et les frais de régie furent portés en dépense. En 1821,

(1) 7 avril 1818, *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 683 et suiv.

la mesure s'étendit aux impôts directs dont les frais de perception figurèrent aux dépenses du ministère des finances. Et l'ordonnance du 14 septembre 1822 due à M. de Villèle, dit en son article 3 : « Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits à affecter aux dépenses de leurs services respectifs », ce qui applique aux recettes le principe d'universalité qui avait déjà prévalu à l'égard des dépenses.

De même encore, sont comprises à partir de 1824, les dépenses et recettes départementales et communales sur centimes facultatifs qui précédemment n'étaient mentionnées que pour mémoire, et successivement on rattache aussi au budget général, les budgets dits spéciaux, de l'Imprimerie royale, de la Légion d'honneur, des Invalides, des Poudres et Salpêtres, en telle sorte que le législateur se trouve ainsi mis à même d'exercer sa surveillance sur toutes les branches des services et revenus publics.

SECTION II. — La spécialité des crédits.

La loi du 25 mars 1817 ayant définitivement établi le principe du vote des dépenses, la conséquence immédiate qui en devait découler était que les Chambres seraient amenées à fixer de plus en plus étroitement les portions de crédit que les ministres ne devraient pas dépasser ; le vote des dépenses, la spécialité des crédits, ne sont à vrai dire que deux aspects différents d'un même principe, l'affectation des crédits aux grands services publics, mais l'un est plus développé que l'autre.

De 1814 à 1817 les crédits sont votés en bloc, et des états annexes en mentionnent le détail à titre de renseignement seulement ; ils ne comportent que les grands services publics sans divisions ni subdivisions en chapitres et articles. La loi du 25 mars 1817 avait décidé que la répartition faite par les ministres entre les divers chapitres de leur budget particulier, de la somme allouée pour leur ministère, serait soumise à l'approbation du roi ; le gouvernement en présentant le projet du budget de 1818 l'avait fait suivre d'états indiquant la façon dont cette répartition serait faite entre les divers services de chaque département ministériel ; il en fut également de même pour le budget de 1819 : toutes les dépenses de même nature étaient comprises dans un même chapitre, et un article spécial y désignait les plus importantes d'entre elles. La Chambre se trouvait donc en situation de connaître d'avance l'emploi détaillé des crédits qu'elle votait. Mais si le droit était fixé, le fait n'avait pas encore la certitude que l'usage seul peut donner ; et en 1818 comme l'année précédente, le Parlement ne vota les crédits qu'en masse, par ministère.

C'est progressivement que la Chambre conquit le contrôle qu'elle jugeait nécessaire sur les dépenses publiques, et c'est l'histoire de cette conquête qu'il nous faut examiner de près. Aussi bien, cette question de la spécialité, de toutes celles qui nous occupent, fut peut-être la plus ardemment, la plus passionnément discutée, et c'est un des points sur lesquels ultras et libéraux se livrèrent les plus vigoureuses attaques, chaque parti sentant quelle force donnerait le droit de régler

le détail des dépenses de l'Etat, et voulant le réserver, les uns au roi, les autres au Parlement.

C'est évidemment à partir de 1818 que des discussions véhémentes se produisirent sur ce point, mais avant de les aborder, il est intéressant de signaler dans les années antérieures quelques indications déjà assez précises.

§

C'est pendant la discussion du budget de 1814, si remarquable à tous points de vue, qu'on en trouve les premières traces.

A la séance du 31 août, M. Dufort se plaint « de l'espèce d'affectation que l'on a eue, de ne présenter pour les crédits dans chaque ministère, que des masses, forme inutile dans tous les budgets précédents, où l'on trouvait la division particulière des sommes affectées à chaque nature de service, et pouvant mettre à même de les apprécier », et il ajoute : « Nous ne sommes pas les seuls à juger de ces matières ; la communication des budgets de chaque ministre a été faite à la commission, mais la publicité de ces comptes et de vos discussions est autant pour le peuple que nous représentons que pour nous, et nous sommes en entier comptables à l'opinion » (1). Il y avait là un sens très juste des droits financiers de la nation.

A la même séance, M. Desaux déclarait : « L'autorité qui peut adopter ou rejeter le budget a nécessairement le droit

(1) 31 août 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 522.

de connaître la destination des fonds et l'emploi qui en aura été fait postérieurement. Comment arrive-t-il que les budgets particuliers des ministres ne présentent pas un développement convenable ? L'impôt doit être voté librement ; pour être voté librement, il doit être voté sciemment ; pour qu'il soit voté sciemment, nous avons besoin de renseignements permanents, qui éclairent et tranquillisent la conscience de ceux qui prononcent sur des objets d'une si haute importance ; je demande donc pourquoi n'a-t-on pas fait imprimer et distribuer depuis longtemps à tous les membres de la Chambre les budgets particuliers de tous les ministères (1). »

Et ce n'est pas seulement au Palais Bourbon que de telles paroles furent prononcées ; quand le 20 septembre 1814 le budget fut présenté aux Pairs, le comte Cornudet fit remarquer : « Les ministres de Sa Majesté n'ont pu présenter, chacun dans son département, que l'état des dépenses telles qu'il les ont trouvées établies, mais à la session prochaine, les deux Chambres doivent attendre qu'ils présenteront non au visa, mais au règlement, pour être discuté, délibéré et approuvé en la forme des lois, les dépenses de leur ministère dans chacune des sections qu'il comprend.

« Quoique la Charte ne dispose pas textuellement à cet égard, comme les constitutions de 1791, 1793 et 1799, cette autorité des deux Chambres, collectivement avec le roi, ne peut pas être méconnue ; elle est substantiellement renfermée dans le droit inaliénable de la nation de consentir à l'impôt, droit proclamé en l'article 48 de la Charte.

(1) 31 août 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 531.

« Le consentement des deux Chambres ne serait-il pas en effet un droit dérisoire, s'il ne consistait qu'à combler périodiquement les ravins de la profusion naturelle aux dieux que les prières obsèdent (1) ? »

Ainsi déjà en 1814 la spécialité des crédits est très nettement réclamée, et si la discussion en fut ajournée, il en faut voir la cause dans la violente réaction royaliste qui suivit la seconde Restauration.

En 1817, en effet, on avait demandé une réduction sur le budget de la marine, mais M. de Villèle avait rappelé à la Chambre qu'elle ne pouvait statuer sur le détail des dépenses, que c'était en masse qu'elle devait accorder, augmenter ou réduire.

§

C'est dans la session de 1819 que cette doctrine allait recevoir une grave atteinte, et après avoir posé en 1817 les bases de la spécialité, la Chambre allait tenter de conquérir le droit de vote sur chaque nature de dépenses.

La première discussion à ce sujet, eut lieu sur une proposition de M. de Chauvelin demandant une réduction de 150.000 francs sur les dépenses accidentelles du budget des affaires étrangères.

M. Bellart monta à la tribune et prononça contre l'amendement Chauvelin un véritable réquisitoire, plusieurs fois interrompu par des manifestations hostiles : « Messieurs,

(1) Chambre des Pairs, 20 septembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 662.

dit-il, quelle que soit la faiblesse de mes moyens, je suis entraîné à cette tribune par le sentiment profond où je suis de la nécessité de réclamer contre la manière dont s'engage le débat sur chaque article du budget, je ne crains pas de le dire, Messieurs, cette manière est irrégulière et inconstitutionnelle. Non, ce n'est pas sur chaque détail du budget, sur chaque article de dépense, sur chaque emploi de fonds que vous êtes appelés à délibérer, car alors vous seriez les administrateurs de l'Etat. Non, vous n'êtes pas appelé à voter sur tel ou tel article de dépenses, à les consentir, par conséquent à les refuser ; ce serait vous alors, qui régleriez les dépenses de l'Etat, et vous n'êtes appelé qu'à les inspecter. Sans doute, le ministre doit mettre sous vos yeux tous les renseignements, il doit vous communiquer l'état des dépenses, il est nécessaire qu'il vous présente les morcellements généraux de ces dépenses ; ce n'est pas pour que vous ayez à statuer sur tel ou tel article, c'est pour que vous puissiez former votre opinion sur l'ensemble des besoins de l'administration. Cette opinion formée, vous réglez dans vos esprits, ce que chacun de vous croit pouvoir diminuer sur la masse d'un budget ; mais au roi seul, appartient de déterminer que telle ou telle partie de la dépense doit être appliquée à telle ou telle partie du service public. Vous n'avez qu'à émettre un vote de quotité et non un vote de détail. Votez en masse une réduction telle que vous le jugerez à propos, mais il ne vous appartient pas de déterminer que telle somme pour tel objet ne sera pas allouée ; ce serait usurper les droits de l'administration, ce

serait sortir des limites constitutionnelles assignées au pouvoir législatif (1). »

Ce discours occasionna une vive agitation, et M. Benoist répondit : « Ce n'est que par la discussion sur les articles de détail que la Chambre peut former son opinion sur les réductions à opérer sur la masse, les votes de détail ne forment pas la règle définitive du ministre, mais ils forment les éléments particuliers du vote général de la Chambre (2). »

La proposition Chauvelin fut adoptée ainsi qu'une autre de M. de Villèle demandant un crédit de 280.000 francs pour la construction d'un hôtel du ministère des affaires étrangères.

Le gouvernement n'avait pris aucune part à ce débat, mais il n'en fut pas de même le lendemain quand dans la discussion du budget de l'instruction publique, M. Benjamin Constant monta à la tribune et dit : « Je sais qu'on a établi hier ici les théories les plus étranges. On vous a dit que nous devions voter les budgets en masse ; cela tendrait à nous ramener aux budgets impériaux qui vers la fin, se composaient d'un seul article rédigé le plus laconiquement possible, et voté en silence, ce qui établissait assurément dans ces budgets une grande économie de paroles. Cette opinion heureusement a été repoussée par l'unanimité de la Chambre. Vous avez senti que vous ne pouviez renoncer à vos droits sans trahir ceux de vos commettants, que l'examen, la discussion, le vote sur chaque détail, étaient les

(1) 28 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 637 et suiv.

(2) 28 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 637 et suiv.

éléments du vote sur l'ensemble, et que vous seriez coupable de vous abstenir ou de vous dispenser de la moindre forme, qui pût vous conduire à retrancher la plus petite partie des charges du peuple (1). »

M. de Serre, garde des sceaux, lui répondit : « Sans doute la Chambre a le droit et même le devoir de tout examiner, et aucune question ne doit échapper à son attention scrupuleuse ; toutefois, il ne faut pas confondre le vote avec l'examen, car si le devoir de la Chambre est d'apprécier les motifs qui peuvent rendre nécessaires les divers services pour lesquels des fonds lui sont demandés, elle ne saurait voter tous les détails de ces divers services. L'exercice d'une pareille attribution serait à la fois impossible et dangereux, impossible, car dès que la Chambre, au lieu de voter l'ensemble d'un service descendrait dans le vote de ses détails, elle ne saurait où s'arrêter, les grands intérêts de l'Etat seraient perdus de vue et l'année suffirait à peine au travail dans lequel elle serait engagée ; dangereux, parce que la Chambre statuant à l'avance sur chaque objet, même le plus minime, il serait vrai de dire qu'elle administrerait, et ce qu'il y aurait de pire, c'est qu'elle le ferait mal... La Chambre en fixant le budget d'un ministre, doit se borner à distinguer entre les divers services qui en font partie et à *déterminer les crédits nécessaires à chacun de ces services*. Mais elle ne saurait se saisir des états de développement qui lui ont été communiqués, pour voter un à un tous les

(1) 29 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 651.

détails dont ils sont remplis et submerger ainsi ses délibérations dans un volume tout entier (1). »

M. Benjamin Constant s'empessa de prendre acte de cette réponse du garde des sceaux, et de constater que la discussion qu'il venait de provoquer contribuait plus à l'ordre, à l'économie et à l'affermissement des institutions qu'aucune de celles qui avaient eu lieu précédemment. Le gouvernement, par l'organe d'un de ses membres les plus importants, venait de reconnaître à la Chambre la faculté d'attribuer chaque crédit à chaque nature spéciale de services, et bien que de longtemps encore cette attribution ne dût pas être considérée comme légalement obligatoire, elle n'en devait pas moins avoir pour résultat d'engager le gouvernement d'une façon morale, de le resserrer en fait dans des limites plus étroites et d'augmenter ainsi les garanties de bon ordre et de contrôle.

§

L'année suivante, la question fut reprise et très vivement discutée. Avant même la discussion du budget, à la séance de la Chambre en comité secret du 7 février 1820, M. Benjamin Constant fit lecture d'une proposition tendant à ce que Sa Majesté soit suppliée de faire proposer une modification à l'article 151 de la loi du 25 mars 1817, de manière à ce que les ministres, en faisant, conformément à cette loi, la répartition entre les divers chapitres de leurs budgets de la

(1) 29 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 651.

somme allouée par le budget général de chaque ministère, fassent porter les économies que les Chambres auront cru possibles sur les objets spéciaux qu'elles auront indiqués.

La Chambre décida qu'elle entendrait le développement de cette proposition le lundi 14 février. Mais survint l'assassinat du duc de Berry, et cette séance du 14 février fut occupée par la lecture d'un message annonçant la nouvelle et l'élection d'une délégation devant porter à la famille royale les condoléances des représentants de la nation. La proposition de M. Benjamin Constant ne fut pas discutée, et cela empêcha la réforme d'être proposée en une loi spéciale.

Mais l'idée était dans l'air, et la commission des finances allait s'en emparer ; en effet, elle adjoignit au projet de budget de 1820 plusieurs articles qui étaient un véritable code de la spécialité des crédits ; ces amendements étaient ainsi conçus :

ART. 7. — L'obligation imposée aux ministres par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817, de se renfermer dans les limites du crédit total qui leur est ouvert, s'appliquera désormais aux chapitres particuliers de ce même crédit, tels qu'ils auront été distribués par le tableau général de la loi annuelle des finances.

ART. 8. — Néanmoins, s'il était besoin de dépasser le montant d'un chapitre, les ministres pourront être autorisés par une ordonnance du roi à appliquer les fonds qu'ils jugeront devoir rester libres, sur d'autres chapitres. Cette ordonnance devra être jointe aux comptes produits par des ministres pour le règlement définitif des budgets.

ART. 9. — Dans les cas extraordinaires et urgents où il serait indispensable de faire des dépenses qui n'auraient pas été indiquées au budget, ou d'excéder pour les dépenses y énoncées, le crédit total ouvert à chacun des ministres, cette infraction devra être de même autorisée par une ordonnance du roi qui sera communiquée aux Chambres à leur plus prochaine session. Celles-ci statueront, s'il y a lieu ou non d'accorder la loi d'indemnité.

ART. 10. — A cet effet, les comptes de chaque session seront toujours établis dans les mêmes formes et avec les mêmes distributions, que l'aura été le budget dudit exercice, sauf les dépenses imprévues qui n'y auraient pas été mentionnées et pour lesquelles il sera fait des articles ou des chapitres additionnels et séparés.

Cet ensemble de dispositions réglait la matière très nettement, mais leur précision même devait les faire redouter des adversaires de la spécialité.

La discussion eut lieu à la séance du 30 juin 1820. Après la lecture des articles, le président annonça que deux amendements étaient proposés par MM. Devaux et Labbey de Pompières tendant à appliquer la spécialité, non pas aux chapitres seulement, mais aux articles du budget.

La discussion commença aussitôt et fut très vive. Le général Sébastiani déclara : « La question de la spécialité que nous sommes appelés à discuter en ce moment est une question grave et compliquée dont la discussion ne peut être que le résultat d'une longue et savante discussion. L'attention de la Chambre, presque épuisée par une session très

prolongée, l'absence d'un grand nombre de nos collègues dont les lumières seraient précieuses, tout me paraît concourir à vous demander d'écarter cette année une discussion aussi difficile. La méditation et l'expérience d'une année de plus ne peuvent que nous mettre mieux en état de prendre une résolution plus mûre et plus propre à nous conduire à des résultats utiles (1). »

En ajournant la discussion, on pensait renvoyer la réforme et n'avoir pas ainsi à discuter une mesure dont l'adoption semblait aussi probable que dangereuse.

M. de Villèle appuya cette proposition en raison de la gravité de la réforme qu'il était impossible de joindre au budget, car cela empêchait une discussion approfondie à la Chambre des Pairs : « Je sais, dit-il, qu'il y a des abus possibles lorsque les budgets sont votés en aussi grandes masses. Cette question tient à de si grands intérêts, doit influencer tellement sur la forme de notre gouvernement, que je me suis borné à demander qu'elle soit traitée isolément, qu'elle ne soit pas comprise dans le budget, pour qu'elle ne puisse pas être imposée à la Chambre des Pairs, ni au roi. Cette manière de procéder est dans les formes constitutionnelles. Il faut réserver à la Chambre des Pairs et au roi la faculté de pouvoir refuser (2). »

Mais l'opposition s'éleva avec énergie contre une telle manière de voir et soutint vigoureusement les propositions de la commission. Ce fut M. Laffitte qui prit le premier la

(1) 30 juin 1820, *Arch. Parl.*, t. XXIX, p. 121.

(2) *Ibid.*, p. 123.

parole et déclara : « La spécialité des fonds affectés aux divers chapitres des ministères est tellement une conséquence du gouvernement représentatif que la demande en est reproduite chaque fois que le budget nous est présenté, votre commission des dépenses a indiqué de grandes divisions de chapitres afin que les ministres puissent reporter à un article qui éprouverait de l'insuffisance, l'excédent de crédit qui se rencontrerait sur un autre.

« On a dit que vous ne pouviez imposer des lois à des ministres qui ne sont pas sous vos ordres. Mais n'est-il pas vrai que par l'article 48 de la Charte, aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres, et sanctionné par le roi ? Le droit de voter l'impôt suppose celui de juger de la nécessité de la dépense, et de l'apprécier dans sa quotité et dans son emploi. C'est donc à vous de fixer la nature des dépenses et leur quotité. Les ministres doivent se renfermer dans les limites qui auront déterminé votre vote et ne pouvoir transporter l'excédent d'un chapitre dans un autre. Tel est l'ordre naturel des choses (1). »

Le général Foy parla dans le même sens, et envisageant la proposition d'ajournement, il dit :

« Une loi spéciale vaudrait peut-être mieux, mais quels moyens avons-nous de l'obtenir ? Qui nous dit que le gouvernement nous la présentera ? Nous pouvons l'introduire par amendement dans le budget, la jurisprudence de cette

(1) *Ibid.*, p. 123.

Chambre le prouve ; on n'a pas fait autrement jusqu'à ce jour, et c'est à cette manière que sont dus les progrès qu'a fait notre système financier ; pourquoi, et dans quelle espérance, iriez-vous subitement changer de mode (1). »

Et M. Manuel, insistant pour la discussion immédiate, disait : « Depuis trois ans, la question de la spécialité s'agite : il en a été question lors de la discussion des comptes, et la commission des comptes s'en était occupée, mais on renvoya le débat à la discussion des dépenses parce qu'il ne pouvait être convenablement établi qu'ici ; voilà trois ans qu'on nous renvoie d'un jour à l'autre ; qui de nous répond que lors de la prochaine discussion des dépenses, on ne nous dira pas ce qu'on nous dit à présent (2). »

M. Roy, ministre des finances, monta alors à la tribune et dit : « Après avoir admis le principe qu'il peut dépendre de la Chambre de diviser les dépenses par chapitres, les chapitres pourront devenir plus ou moins étroits ou même se réduire en article au gré d'une majorité variable. Ce principe serait destructif de l'autorité royale et de notre constitution.

« L'amendement aurait pour résultat de placer l'administration dans la Chambre, et elle l'y placerait pour être exercée par elle arbitrairement et aveuglément ; de plus, cela détruirait évidemment le principe de la responsabilité des ministres, cette autre base de notre édifice social ; soumis à des conditions qui leur auraient été imposées par

(1) *Ibid.*, p. 124.

(2) *Ibid.*

la loi, ils pourraient toujours rejeter sur elle les vices, les erreurs et les fautes de leur administration.

« Je me bornerai à ces courtes observations, elles sont suffisantes pour vous faire sentir que l'amendement qui vous est proposé est inadmissible. Les dispositions relatives aux comptes et insérées dans la loi de 1818 y furent bien introduites sous forme d'amendement, mais qui avaient été communiquées au gouvernement et adoptées par lui. D'après des considérations si puissantes, vous n'hésitez pas, Messieurs, à rejeter l'amendement de la commission (1). »

Après cette vigoureuse intervention, l'ajournement de la question fut adopté.

§

Elle revint en discussion pendant la session de 1822, et la lutte fut plus vive encore que précédemment.

Avant même la discussion du budget, plusieurs amendements concernant la spécialité furent déposés. Les deux principaux étaient de MM. Guitard et Devaux. Le premier était ainsi conçu :

« Les allocations des dépenses de l'exercice de 1822 désignées aux chapitres et articles des états de développement nos 1 à 12 inclusivement, ne pourront être changées, et les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, appliquer à une autre destination les fonds affectés à chacune de ces dépenses » (2). Celui de M. Devaux disait :

(1) *Ibid.*, p. 128.

(2) *Arch. Parl.*, t. XXV, p. 460 et suiv.

« 1. — L'obligation imposée à chaque ministre par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817 de se renfermer dans les limites du crédit total qui lui est ouvert s'appliquera désormais aux chapitres de ce même crédit, tels qu'ils sont établis aux états joints au projet de loi de finances.

« 2. — Néanmoins, dans les cas extraordinaires et urgents où il serait indispensable de dépasser le montant d'un chapitre et d'y appliquer les fonds que les ministres jugeront devoir rester libres sur d'autres chapitres, ou de faire des dépenses non indiquées au budget, ou d'excéder pour les dépenses y énoncées le crédit total ouvert à chaque ministre, cette infraction doit être autorisée provisoirement par ordonnance spéciale du roi qui sera communiquée aux Chambres à leur plus prochaine session ; celles-ci statueront s'il y a lieu d'accorder la loi d'indemnité » (1).

La discussion s'engagea le 17 avril et fut la plus véhémentement qu'on trouve sur ce point. M. Guitard monta à la tribune pour développer son amendement.

Après avoir rappelé les articles 47 et 48 de la Charte qui accordant le vote de l'impôt aux Chambres leur donnait le droit de le discuter librement.

« Le principe de la spécialité, dit-il, est donc le pacte fondamental, et j'ose dire qu'il est constitutionnel et inhérent au gouvernement représentatif. Constitutionnelle et nécessaire, la spécialité est encore éminemment utile, car elle seule peut amener l'ordre et l'économie.

(1) *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 460 et suiv.

« N'admettez pas la spécialité, et vous aurez dans les finances les abus dont nous nous plaignons tous. Les allocations sont interverties, et lors même que les ministres présenteraient des comptes où les dépenses seront parfaitement égales au total du crédit accordé, il ne faudra pas pour cela croire, que les dépenses auront été faites en détail, comme le prescrivait la loi ; des ministres auront porté plus de fonds sur les objets favorisés, et auront laissé en souffrance des dépenses utiles, espérant bien que vous ne pourrez vous dispenser de les couvrir l'année suivante (1). » Et l'orateur cite plusieurs exemples dans lesquels des dépenses ont été payées, quoique refusées par les Chambres. « Dans ce système, dit-il, la loi de finances est inutile ; la proposition royale, les votes des Chambres sont illusoires, les économies sont impossibles, les besoins ne sont pas satisfaits, les devoirs ne sont pas remplis.

« Je vais aborder franchement l'objection nécessairement répétée par les ministres, que la spécialité amènerait l'administration dans les Chambres.

« Faire la loi, c'est gouverner. En ce sens les Chambres participent au gouvernement, puisqu'elles exercent la puissance législative conjointement avec le roi.

« La loi de finances est à la fois de droit public et de droit administratif : de droit public, en ce qu'elle règle en fait d'impôt, des rapports de l'Etat soit avec ses sujets, soit avec des étrangers, de droit administratif en ce qu'elle règle les

(1) 17 avril 1822, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 383 et suiv.

diverses dépenses et les sommes qui leur sont appliquées.

« Administrer dans le sens propre, c'est agir pour l'exécution des lois. Dès lors, les Chambres ne peuvent administrer, ni dans le droit parce que le pouvoir exécutif appartient exclusivement au roi, ni dans le fait, parce qu'elles n'ont aucun moyen d'action ; quand la Chambre discute et vote librement les recettes et les dépenses, elle ne fait qu'user de la part qu'elle a dans la puissance législative, et plus spécialement en matière d'impôt ; elle exerce son droit législatif en matière d'administration, elle n'administre pas (1). » Et après avoir rappelé que les premiers pas vers la spécialité ont été faits par la loi du 25 mars 1817, il ajoute : « La spécialité par chapitre pourrait suffire, s'ils étaient plus nombreux et mieux ordonnés, car la spécialité ne doit pas être minutieuse. Mais pour cela il faudrait, dans l'administration, mettre un terme à la confusion qui facilite de nombreux et importants virements de fonds ; je demande la spécialité parce qu'elle est constitutionnelle, utile, et qu'elle amène, non pas l'administration dans les Chambres, mais l'ordre et l'économie dans l'administration (2). »

Il était difficile de réfuter une logique aussi claire et aussi précise, et l'embarras des adversaires de la spécialité fut manifeste. On le perçoit très nettement à la séance du lendemain, quand M. Courvoisier parla contre les amendements Guitard et Devaux ; son argumentation manque de netteté, parce qu'il traite à la fois de l'initiative parlementaire et de

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

la spécialité : « Ni le bien public, dit-il, ni la raison, ni la loi, ne comportent le pouvoir dont la Chambre serait investie, par l'article additionnel qui lui est soumis (1). » Il combat l'amendement Guitard qui entraînerait à la spécialité par articles, renverserait l'ordre constitutionnel, le pouvoir du roi et de la Chambre des Pairs étant effacé de la Charte, et le pouvoir de la Chambre des députés n'ayant plus de bornes, ni de contre-poids (2). » Il combat aussi l'amendement Devaux qui tout en restreignant la spécialité aux chapitres est encore trop strict.

« La spécialité est de deux sortes, dit-il ; l'une consiste à créer les dépenses et à voter des fonds pour y subvenir, avec injonction au gouvernement d'en faire l'emploi conformément au vote de la Chambre ; ce serait évidemment empiéter sur l'initiative royale et sur le pouvoir d'administrer l'Etat. Je soutiens que la Chambre ne peut sans excéder ses attributions, créer des dépenses, les voter d'office, les placer par amendement dans la loi des finances avec injonction spéciale au gouvernement de s'y soumettre ; car alors elle maîtriserait le pouvoir administratif, et lui dicterait inconstitutionnellement la loi ; cette première espèce de spécialité ne résulte pas de l'article additionnel qui nous occupe, je la rappelle vu que journellement on nous montre cette innovation comme un droit.

La seconde espèce respecte l'initiative royale ; elle consisterait ainsi que l'auteur de l'amendement vous le

(1) 18 avril 1822, *Arch. Parl.*, t. XXXVI, p. 386 et suiv.

(2) *Ibid.*

propose, à voter spécialement des allocations de crédits pour chaque article de dépense, sans que les ministres puissent en changer la destination, ce qui emporterait le droit de refuser spécialement l'allocation de tel ou tel article de dépense, sans que le roi pût y suppléer par une nouvelle répartition ; une telle disposition, je le répète, ruinerait la Charte, elle anéantirait le pouvoir de la Chambre des Pairs et le pouvoir royal, elle rendrait la Chambre des députés maîtresse absolue du gouvernement et de l'administration » (1). Et l'orateur termine en disant qu'il serait inadmissible d'insérer une pareille proposition dans la loi de finances, que peut-être on pourrait envisager une meilleure répartition des services et fixer pour chacun un chiffre global, mais que pousser la spécialité jusqu'aux articles et même jusqu'aux chapitres, serait une mesure inadmissible.

Un membre de l'opposition, M. de Lameth, déclara aussitôt que ce plaidoyer était entièrement contraire aux droits constitutionnels des deux Chambres; et après que M. Devaux, en soutenant son amendement, eût déclaré qu'il le considérerait comme un moyen d'assurer des économies dans les dépenses et de garantir à l'impôt un emploi conforme à sa destination, M. Royer Collard monta à la tribune et soutint énergiquement les partisans de la spécialité.

Après avoir établi qu'il y avait deux sortes de spécialité, l'une prévue par l'amendement Devaux, qui relative seulement au chiffre de la dépense, rentrait dans le système insuffisant de la loi de 1817, l'autre prévue par l'amendement Guitard, qui s'appliquant au contraire aux services, les ren-

(1) *Ibid.*

daient créanciers privilégiés des fonds qui leur avaient été assignés. « La raison de l'impôt, ajoute M. Royer-Collard avec cette puissance de raisonnement dans laquelle il excellait, c'est la dépense ; la raison de la dépense, ce sont les services, et les services sont ainsi la dernière et véritable raison de l'impôt ; c'est sur la nécessité de ces services, que le gouvernement s'appuie chaque année pour obtenir l'impôt ; il les énumère tous, les expose, les détaille, et selon que la Chambre est ou non convaincue par les motifs qu'il donne, elle refuse ou accorde l'argent qui lui est demandé. Dans le fait, le consentement de la Chambre se décompose donc en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses distinctes, qu'il y a de services allégués par le gouvernement. Ces services, tels qu'ils sont énumérés, sont la cause et la condition des votes successifs de la Chambre, et il en résulte autant de contrats qu'il y a de dépenses votées. Or la spécialité, constituant la série des engagements divers pris par le gouvernement envers la Chambre, chaque engagement engendre une spécialité et il y a ainsi autant de spécialités que le gouvernement a allégué de besoins différents. Peu importe que ces besoins soient divisés en chapitres ou en articles ; chaque discussion est une demande, chaque demande entraîne un engagement, et chaque engagement devient de la part du ministère un lien spécial. En vain voudrait-on opposer encore cette objection éternelle, que la spécialité tend à mettre l'administration dans la Chambre. Non seulement cette conséquence est fautive en fait, mais elle est impossible. Par la nature de ses votes,

la Chambre ne touche en rien à l'administration ; elle ne fait qu'une chose ; elle donne de l'argent ou n'en donne pas, et si souvent elle exerce par là sur l'administration une influence considérable, qu'elle la gêne, la contrarie, impose même au gouvernement une direction à laquelle il ne saurait guère se soustraire, elle ne fait qu'user de son droit, que remplir un devoir, et ce droit et ce devoir sont dominés seulement par la faculté qu'a la couronne de la frapper, en la renvoyant devant les collèges électoraux, arbitre souverain des différends qui surviennent entre ces deux grands pouvoirs (1). »

Toutefois, en concluant en faveur de l'amendement Guizard, M. Royer-Collard demandait que la spécialité des allocations fût bornée aux chapitres, et il terminait en disant que le temps de la spécialisation bien entendue et sagement limitée était venu, qu'en vain serait-elle repoussée, elle se reproduirait de plus en plus exigeante et finirait par triompher de la mollesse de la majorité et de la répugnance des ministres.

M. de Villèle, alors ministre des finances, ne put réfuter une argumentation si juste, mais il dit qu'on ne pouvait faire une pareille réforme par un simple amendement à la loi du budget ; les deux amendements furent rejetés, et dans les années suivantes, la question ne fut plus agitée.

On en restait donc au système de la loi de 1817, et chaque ministre pouvait se mouvoir dans un ensemble de crédits

(1) 18 avril 1822. *Arch. Parl.*, t. XXXVI, p. 396 et suiv.

variant de 100 à 190 millions ; pourvu que le total fût respecté, l'aménagement des éléments qui le composaient pouvait être impunément bouleversé. En fait cependant, et bien qu'aucune sanction n'attribuât un effet limitatif aux votes exprimés par la Chambre sur les chapitres, paragraphes et articles, on vit presque toujours le gouvernement de la Restauration y obtempérer ; mais ce n'était que par condescendance (1).

C'est en 1827 seulement que M. de Villèle reconnaissant l'exactitude des théories qu'il avait combattues, fit faire un nouveau pas à la question par sa célèbre ordonnance du 1^{er} septembre 1827. Le préambule s'exprimait ainsi : « Voulant déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances et, à cet effet, établir dans le budget des sections spéciales qui limiteront les dépenses de chaque service... » L'article 1^{er} était ainsi conçu :

« A partir de l'exercice 1829, le projet de budget général de l'Etat présentera directement l'évaluation des dépenses par *branches principales de services*, conformément au tableau ci-joint dont la rédaction sera arrêtée pour chaque année et soumise à notre approbation par nos ministres. »

En conséquence le vote du budget de l'exercice 1829 porta non plus seulement sur sept ministères, mais sur 52 subdivisions budgétaires ; la réforme avait donc une certaine valeur. Mais elle péchait d'abord par son origine, puisqu'elle

(1) R. Stourm, *Le budget*, p. 294 et note,

émanait d'une simple ordonnance dont le gouvernement se réservait chaque année de reviser les cadres. Puis les sections formaient encore des subdivisions d'une étendue trop considérable, quelques-unes comprenant 25, 33, 42, 45 millions et même 169 millions (solde et entretien de l'armée (1)).

La Restauration n'alla pas plus loin en ce qui concerne la spécialité des crédits, et le vote par section de ministère fut la dernière concession accordée sur ce point aux représentants de la nation. Mais peu après la Révolution de juillet, la loi du 29 janvier 1831 en son article 11 établissait le vote par chapitre, tel qu'il existe encore aujourd'hui, et il est bien certain que les controverses de 1819, 1820 et 1822, les éloquents plaidoyers prononcés en faveur de la spécialité en attirant sur ce point l'attention des esprits libéraux, furent les antécédents directs de la réforme de 1831.

SECTION III. — Les conséquences de la spécialité des crédits.

Ce principe de la spécialité dont nous avons suivi l'évolution croissante de 1814 à 1830, eut pour conséquence de mettre chaque jour davantage sous les yeux du pouvoir législatif, l'administration financière du pays ; peu à peu les propositions gouvernementales sont examinées de plus près, leur vote se fait par portions de plus en plus restreintes, et fatalement cela devait amener la Chambre à examiner tous

(1) R. Stourm, *ibid.*, p. 295.

les actes financiers du pouvoir exécutif : en effet, un projet de budget n'est jamais que l'ensemble des mesures prévues, il arrive toujours que dans le courant d'un exercice, des dépenses imprévues et urgentes se présentent ; il y faut faire face au moyen de crédits additionnels ; leur montant peut être souvent très élevé, et il est important pour les Chambres d'en connaître la nature et la destination.

D'autre part, si on reconnaît aux Chambres des droits très étendus sur le vote du budget, on doit les autoriser à examiner librement les propositions du gouvernement, et par cela même, leur permettre de les modifier en les diminuant ou en les augmentant.

Ces deux questions, de la régularisation des crédits additionnels, et de l'initiative parlementaire en matière de dépenses, se rattachent donc étroitement à l'étude de la spécialité des crédits, et il nous faut les traiter en cette troisième et dernière section.

I

La question des crédits additionnels peut s'envisager sous un double aspect, et à l'examiner au point de vue constitutionnel, il serait plus exact de dire, recettes ou crédits additionnels, visant ainsi tous les événements non prévus dans la loi des finances qui se peuvent produire en cours d'exercice ; en effet, s'il peut y avoir des accroissements de dépenses, il peut y avoir aussi des augmentations d'impôts décrétés par le gouvernement, et nous verrons que c'est sous cette forme que la question s'est posée tout d'abord ;

mais ce qui importe, c'est le droit de contrôle donné au pouvoir législatif sur ces actes financiers du gouvernement, et qu'il s'agisse de recettes ou dépenses, ce contrôle est le même.

La question se posa pour la première fois le 24 septembre 1814, lorsque M. Louis, ministre des finances, déposa un projet de loi sur les douanes, mesure préliminaire à une révision générale du tarif.

L'article 34 du projet gouvernemental était ainsi conçu : « Des ordonnances du roi, délibérées suivant les formes usitées pour les règlements d'administration publique, pourront provisoirement augmenter ou diminuer les droits de douane, tant à l'entrée qu'à la sortie du royaume, établir ou défendre des entrepôts, prohiber ou permettre l'importation et l'exportation de toutes marchandises sous les peines de droit.

« Toutes les dispositions ordonnées ou exécutées en vertu du présent article seront présentées en forme de projets de loi aux deux Chambres avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine si elles ne le sont pas. » Et M. Louis appuyant le projet disait : « Cette disposition se justifie d'elle-même. Personne n'ignore que les combinaisons du tarif, bien qu'il importe de leur donner toute la fixité dont elles sont susceptibles, sont cependant variables de leur nature, qu'elles sont régies par des intérêts, soit intérieurs, soit extérieurs, que ces intérêts sont souvent très urgents, et qu'il y aurait alors les

plus graves inconvénients à attendre pour s'y conformer que les Chambres fussent assemblées.

La même faculté avait été réservée par la loi du 29 floréal an X à l'ancien gouvernement ; alors, comme aujourd'hui, elle était indispensable. On en a fréquemment abusé, mais la sagesse du roi vous répond qu'il n'en usera que pour l'avantage du commerce et de ses peuples.

Les ordonnances rendues en vertu de cette disposition doivent être présentées en forme de loi aux deux Chambres avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine, si elles ne le sont pas. La responsabilité des ministres vous est garant que cette obligation sera remplie (1). »

Malgré le ton mesuré du ministre et son libéralisme bien connu, la Chambre n'adopta pas ses vues sans difficultés, et la discussion de cet article 34 montre, ce que nous avons déjà remarqué, que la première Chambre de la Restauration avait, beaucoup plus que les suivantes, un sens très juste de ses droits constitutionnels en matière de finances.

Cela fut très sensible, quand le 12 novembre, la commission des douanes s'exprima par l'intermédiaire de son rapporteur M. Francoville. Celui-ci proposa pour l'article 34 une rédaction beaucoup plus précise et où les droits du gouvernement étaient beaucoup moins étendus que dans le projet du ministre. Ce nouvel article disait :

« Des ordonnances du roi pourront provisoirement, et en cas d'urgence :

(1) 24 septembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 702 et suiv.

« 1^o Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter à leur importation les droits de douanes.

« 2^o Diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures.

« 3^o Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale, et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis.

« 4^o Limiter à certains bureaux de [douanes l'importation ou l'exportation de certaines marchandises.

« 5^o Toutes les dispositions ordonnées et exécutées en vertu du présent article seront présentées en forme de projet de loi aux deux Chambres avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine, si elles ne le sont pas. »

Et le rapporteur ajoute que les ordonnances royales ne doivent pas s'appliquer aux taxes sur les objets de consommation qui sont des contributions indirectes et doivent être réglées par la loi (1).

Ainsi, on réduit aux cas extraordinaires et urgents, la possibilité de telles ordonnances, et la liberté de taxes n'est laissée que pour l'importation des produits étrangers ; et pour des matières premières nécessaires à l'industrie, le gouvernement ne pourra que diminuer les droits sans pouvoir les augmenter.

Même ainsi amendé, l'article 34 souleva une vive oppo-

(1) 12 novembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XIII, p. 541.

sition, et nombreux furent les orateurs qui le combattirent. M. Admirault déclare : « Je le combattrai avec toute l'énergie que doit inspirer le sentiment intime du mal qu'il peut faire (1). »

M. Desgraves dit : « La suppression de l'article 34 est nécessaire ; la loi seule donne de la stabilité et fixe la confiance (2). »

Et M. le Hir, plus longuement, affirma : « Je pense qu'il est indispensable de supprimer du projet de loi l'article 34, je ne doute point du prudent et digne usage que pourraient faire les ministres actuels de Sa Majesté de la faculté que leur laisse cet article du projet de loi ; mais, en principe, je ne pense pas que la puissance législative doive déléguer le pouvoir souverain. Quoi, vous reconnaissez que c'est à celui qui a fait la loi à l'interpréter, vous n'avez pas pu confier ce pouvoir au chef suprême de l'Etat, et vous déléguez celui de refaire, de modifier et de changer l'un des plus importants de vos actes, celui qui détermine l'impôt ! Que la modification soit provisoire ou définitive, elle ne peut venir que de la puissance qui a pu faire la loi ; il n'en serait pas moins vrai, qu'en vertu de cette modification, il pourrait être perçu un droit plus fort, et conséquemment un nouvel impôt. Or aucun impôt ne peut être augmenté sans la délibération et la sanction de la puissance législative ; la puissance réglementaire et exécutive s'arrête précisément à ce terme (3). »

(1) 17 novembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XIII, p. 581.

(2) 17 novembre 1814, *ibid.*, p. 585.

(3) 18 novembre 1814, *Arch. Parl.*, XIII, p. 596.

La discussion de la loi fut très approfondie, et le 26 novembre nous trouvons encore une véhémence protestation contre l'article 34. M. Gallois le considère comme inconstitutionnel et subversif, établissant des perceptions d'impôts sans le concours des Chambres, et enlevant ainsi à la puissance législative le vote des contributions indirectes dont les douanes font intégralement partie. Et reliant le débat aux principes mêmes du gouvernement parlementaire, l'orateur dit : « On nous a parlé, Messieurs, de la responsabilité des ministres, mais cette responsabilité ne peut porter que sur l'exécution des lois faites par vous, sur la perception des impôts établis par vous, et dont la quotité et la forme ont été réglées par vous ; la responsabilité légale, en un mot, se rapporte à l'exécution et non à la législation ; la disposition que j'attaque donnerait aux ministres une participation préalable à la législation, et cette responsabilité des ministres sera toujours plus assurée par les précautions qui préviennent leurs erreurs, que par les lois qui punissent leurs fautes (1). » Il y a là vraiment un langage dont la hardiesse ne se retrouvera guère avant plusieurs années.

Et d'ailleurs même la Chambre de 1814 dans son ensemble n'adoptait pas des conclusions aussi absolues. M. Chantereyne appuya fortement l'article 34 proposé par la commission, reconnaissant la justesse des principes constitutionnels énoncés, mais pensant qu'en matière de douanes,

(1) 26 novembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XIII, p. 692.

il est nécessaire d'accorder au gouvernement la faculté de faire des règlements provisoires, fondés sur une urgence immédiate, sauf à les soumettre ensuite à l'assentiment des Chambres. « Cela, dit-il, est dans l'intérêt du commerce et de l'industrie, qui peuvent avoir besoin de mesures urgentes (1). »

Et M. Desrousseaux parla dans le même sens, en raison, dit-il, de la non-permanence des Chambres, « car si, en leur absence, il y a des mesures urgentes à prendre, quels désastres ne résulterait-il pas d'un défaut de la législation sur ce point ? et d'ailleurs le texte de la commission réduit le pouvoir d'augmenter les droits aux seules importations de l'étranger (2) ». La discussion étant close, l'article 34 fut adopté par 160 voix sur 177 votants. Il ne souleva aucune difficulté à la Chambre des Pairs (3).

Ce vote était un corollaire nécessaire du consentement à l'impôt ; le pouvoir législatif qui doit voter tous les impôts à percevoir dans l'exercice futur, doit régulariser par son acquiescement tous les impôts créés par le gouvernement en cours d'exercice.

Il devait en être de même pour les dépenses, dès que le principe de leur vote serait admis, et la loi du 25 mars 1817 qui, en son article 151, organisa le vote des dépenses par ministère, décida, nous l'avons vu, en son article 152, « que le ministre des finances pourra, sous sa responsabilité, au-

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

(3) 6 décembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XIV, p. 79.

toriser des paiements excédant les crédits accordés, dans des cas extraordinaires et urgents, et en vertu d'ordonnances du roi qui devront être converties en loi à la plus prochaine session des Chambres ».

Cependant la règle ne fut pas appliquée immédiatement avec rigueur, et d'ailleurs elle devait se perfectionner.

Pendant la discussion du budget de 1818, M. Casimir Périer prit la parole, et parlant de l'exercice 1817, dit : « Tous les ministres ont excédé leurs budgets. À quoi sert, Messieurs, de régler de concert avec le gouvernement toutes les parties de la dette publique, de la proportionner autant qu'il est en vous aux besoins de l'État, aux facultés des contribuables, si ces limites posées après de si mûres délibérations doivent être passées, je ne dirai pas de quelques centaines de mille francs, mais presque d'une centaine de millions ? De semblables licences peuvent quelquefois trouver une sorte d'excuse dans les circonstances, mais elles ont besoin d'être régularisées par une autorisation spéciale ; il est évident que des lois de finances qui se borneraient à les ratifier à la fin de chaque exercice, ne seraient que des primes d'encouragement pour les reproduire sans cesse.

« Votre commission a demandé qu'au commencement de chaque session, le compte de chaque ministre fût soumis à l'examen de la Chambre (1). Je demande qu'on ajoute qu'à la même époque, il soit présenté un projet de loi pour régulariser toutes les recettes du dernier exercice qui n'au-

(1) Cf. ci-dessous, chap. II.

raient point été fondées sur les dispositions du budget précédent. Je crois ce moyen propice, Messieurs, à couper court à des abus dont la prolongation deviendrait un véritable empiètement sur vos droits. Il s'agit ici d'établir et de maintenir la réalité du vote libre de l'impôt, c'est-à-dire de votre plus importante prérogative, réalité sans laquelle, le gouvernement représentatif n'étant qu'un vain simulacre, servirait mieux qu'aucun autre à légitimer les écarts de l'arbitraire (1). »

Ce n'est que l'année suivante, que cette proposition fut prise en considération. Le 15 février 1819, le baron Louis, ministre des finances, avait présenté une loi réglant définitivement les budgets de 1815 à 1818 ; et le 24 avril, M. Roy, rapporteur de la commission des comptes, remarqua que pour l'exercice 1818 parmi les dépenses extraordinaires ou urgentes, pour lesquelles des suppléments de crédits étaient demandés, il y en avait plusieurs qui, contrairement, aux dispositions formelles de la loi de 1817, avaient été effectuées et payées, sans avoir été au préalable autorisées par ordonnances royales ; et rappelant les vrais principes sur la matière, dit : « Rien ne saurait dispenser de se conformer à ces règles salutaires ; quand la loi a déterminé la limite des sacrifices de la nation, le premier devoir des dépositaires de cette autorité est de régler les dépenses d'après cette limite ; les crédits ne peuvent donc être excédés que dans des cas extraordinaires, pour des dépenses indispensables

(1) 2 avril 1818, *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 583.

et urgentes, qui ne pouvaient être prévues au moment où la loi de finances a été faite. Il faudrait renoncer à tout crédit, à tout ordre dans les finances, et à tous les bons effets du gouvernement représentatif si ces vérités n'étaient pas enfin entendues, et si nous n'arrivions pas à cet état de choses où un excédent de dépenses quand il n'a pas été régulièrement autorisé dans les circonstances extraordinaires dont nous venons de parler, soit un événement grave sur lequel se fixe toujours l'attention de la Chambre (1). »

Et au nom de la commission, il proposa un article additionnel ainsi conçu :

Art. 22. — Dans les cas prévus par les articles 151 et 152 de la loi du 23 mars 1817, les ordonnances qui auraient autorisé des paiements pour des dépenses extraordinaires et urgentes, seront présentées en forme de loi à la plus prochaine session des Chambres par chacun des ministres dans le département duquel la dépense aura été faite pour être converties en lois, conformément à l'article 152 ci-dessus et avant le règlement définitif des budgets antérieurs, ordonné par l'article 102 de la loi du 13 mai 1818.

C'était la réalisation du vœu Casimir Périer, et par la mise en pratique de cette disposition, les crédits étaient désormais séparés des comptes, comme ceux-ci l'avaient déjà été des budgets ; ils devenaient l'objet d'une discussion spéciale, dans laquelle la Chambre appelée à se prononcer sur le principe et le mérite de la dépense, donnerait un vote

(1) 24 avril 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 9 et suiv.

d'approbation ou de blâme au ministre qui l'avait ordonné ; plus tard, lors du règlement des comptes, il ne resterait plus qu'à statuer sur la façon dont cette dépense aurait été effectuée.

L'article 22 fut adopté sans discussion (1).

La législation était donc très nette sur ce point, et dans les années suivantes s'appliqua sans difficultés ; cependant en 1826 une discussion analogue à celle de 1814 allait s'élever et être très vive.

Ce fut comme en 1814, à propos d'une loi sur les douanes dont le projet fut déposé à la Chambre le 11 février 1826 ; cette loi régularisait les ordonnances royales des 14 mai 1823, 16 août 1824 et 13 juillet 1825 qui avaient augmenté les tarifs à l'importation sur les laines et les bêtes à laine. Ces ordonnances créaient donc un nouvel impôt, et en vertu de la Charte (art. 48) et de la loi du 17 décembre 1814, article 34, dont nous avons relaté l'histoire ; cet impôt devait obtenir une sanction législative au début de la plus prochaine session. Cela n'ayant pas été fait en temps voulu, une vive opposition se manifesta à la Chambre contre la négligence du gouvernement.

Et à la séance du 12 avril 1826, M. de la Bourdonnaye, après avoir rappelé l'article 34 de la loi de douanes du 17 décembre 1814, déclara : « Ce n'est point une simple question de tarif des douanes que je vais présenter à votre examen, Messieurs, c'est une question de droit public.

(1) 24 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 536.

L'ordonnance du 14 mai 1823 a triplé les droits de douanes à l'entrée des laines brutes ; une ordonnance du 16 août 1824 l'a confirmé sans égards pour les réclamations qui s'étaient produites ; enfin en décembre de la même année et en juillet 1825, deux nouvelles ordonnances augmentaient encore ces droits. L'article 34 de la loi de 1814 dit : des ordonnances du roi pourront provisoirement et en cas d'urgence... *diminuer* les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures ; ces dispositions seront présentées en forme de projet de loi aux deux Chambres, si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine, si elles ne le sont pas. Les ordonnances royales violent ces deux principes ; il y a là une atteinte préjudiciable aux intérêts de l'industrie nationale et une attaque dangereuse contre les prérogatives des Chambres, la violation de la plus importante des garanties, le vote légal de l'impôt ; les ordonnances contraires à l'esprit et au texte de notre législation sont illégales et arbitraires ; les perceptions qu'elles ont autorisées sont donc illicites et concussionnaires ; la Charte elle-même nous fait un devoir d'en ordonner la restitution (1). » Et l'orateur déposa un amendement dans ce sens.

Le lendemain M. de Villèle, ministre des finances, combattit l'amendement, disant que des projets de lois avaient été déposés pour régulariser ces ordonnances, mais que la Chambre ne les avait pas discutés. A cela M. Benjamin Cons-

(1) 12 avril 1826, *Arch. Parl.*, t. XLVII, p. 112 et suiv.

tant répondit : « Le gouvernement, Messieurs, n'a rempli son devoir que d'une manière illusoire ; il n'est pas possible d'admettre que l'intention de la loi ait été remplie par une simple présentation, quand on s'arrange de manière que la loi ne puisse être discutée.

« Oui, Messieurs, les projets de lois arrivent trop tard, le moment fatal de la discussion du budget arrive, et nous ne pouvons pas discuter et voter les lois les plus importantes. Vous devez mettre un terme à cette tactique, exprimer votre réprobation de ce qu'on ne vous a pas soumis dans les deux sessions précédentes un projet de loi de douanes en temps opportun pour le discuter, je crois que vous ne pouvez pas regarder comme légales les ordonnances qui n'ont pas été revêtues de votre sanction comme le voulait la loi de 1814 ; et si les ordonnances n'ont pas été légales, les droits ont été illégalement perçus ; j'appuie sous ce rapport l'article additionnel qui vous est proposé (1). »

Malgré cette vigoureuse intervention, l'amendement La Bourdonnaye fut rejeté.

Mais le jour même, une question analogue fut soulevée à propos d'une convention maritime conclue avec l'Angleterre le 26 janvier précédent, rendue exécutoire par une ordonnance royale du 8 février suivant et qui faisait payer à nos navires de nouveaux droits d'entrée et de sortie dans les ports. A ce sujet, M. Casimir Périer déclara : « Il y a un article qui est resté sans réponse de la part de M. le minis-

(1) 13 avril 1826, *Arch. Parl.*, t. XLVII, p. 126.

tre des finances, je veux parler de l'ordonnance rendue en vertu de la convention passée avec Sa Majesté Britannique, relativement aux droits de navigation. Il résulte de cette ordonnance, qui a été rendue quelques jours avant notre réunion, qu'elle frappe d'un droit très fort la navigation française. Je n'attaque pas le traité de navigation en lui-même, mais l'irrégularité de l'ordonnance.

« Toutes les fois que Messieurs les ministres peuvent se dispenser d'obéir au vœu de la loi, ils ne manquent pas de le faire ; c'est le 8 février que l'ordonnance a été rendue, et la loi des douanes a été présentée postérieurement. Rien n'était si facile que de joindre à cette loi l'ordonnance qui frappe nos navires d'un droit de tonnage très fort. La navigation française se trouve grevé d'un impôt en vertu d'un traité diplomatique, je sais qu'au roi appartient le droit de faire des traités de commerce, mais toutes les fois qu'il s'agit dans ces traités d'une convention financière, les ministres sont dans l'obligation positive de la présenter aux Chambres. Si vous avez rendu par urgence l'ordonnance dont il s'agit, il était de votre devoir de venir la présenter aux Chambres. Nous sommes donc fondés à dire que vous éludez la loi (1). » Et l'orateur déposa un amendement ainsi conçu : toutes les fois que le gouvernement aura usé de la faculté qui lui est concédée par la loi du 17 décembre 1814, relativement à la suspension ou à la modification du tarif des douanes, l'ordonnance relatera les lois sur lesquelles

(1) 13 avril 1816, *Arch. Parl.*, t. XLVII, p. 127.

elle est appuyée, et sera soumise aux Chambres pour être convertie en lois ; non pas aux prochaines sessions, mais à l'ouverture de la session. Ce texte très précis affirmait l'intention de limiter nettement les droits du gouvernement en matière financière. Il fut très vivement soutenu par M. de la Bourdonnaye et le général Sébastiani qui déclara : « Le traité dont il est question établit un impôt qui ne pouvait être voté que par les Chambres, cet impôt a été établi par le fait d'une intervention étrangère, cet impôt est une monstruosité dans l'ordre constitutionnel, et vous ne sauriez prendre trop tôt des précautions pour qu'à l'avenir, de pareils abus, j'ose dire, de pareils scandales ne se renouvellent plus (1). »

Mais M. de Villèle combattit l'amendement disant qu'il fallait distinguer les traités onéreux, de ceux qui ne l'étaient pas, que si les premiers étaient de la compétence des Chambres, il n'en était pas ainsi des seconds, et que celui dont on discutait rentrait dans cette catégorie ; la Charte d'ailleurs donnant formellement au roi la faculté de faire les traités de commerce, l'opinion contraire était une atteinte à la prérogative royale. L'amendement Périer fut rejeté.

Mais son auteur ne se tint pas pour battu, et le 17 avril il reprenait la question en demandant l'insertion dans la loi des douanes, d'un article régularisant l'ordonnance du 8 février et autorisant la perception des droits qu'elle avait établis : « Le roi a des droits que lui donne l'article 14, dit-il,

(1) 13 avril 1826, *Arch. Parl.*, t. XLVII, p. 131.

le Parlement en a de moins inviolables dans l'article 48 ; dès qu'un traité stipule un impôt ou un subside, l'acquiescement du pouvoir législatif est indispensable. Si l'ordonnance du 8 février n'est pas soumise à la sanction légale des Chambres, tous nos droits civils, politiques et commerciaux, tous nos intérêts seront gravement compromis, nous serons livrés à l'arbitraire ministériel combiné avec celui de l'étranger ; je ne crains pas de le dire, la Charte et la loi du budget à la main, dans ce cas, les taxes prescrites par cette ordonnance ne sont pas dues, et ceux auxquels elles seront réclamées pourront se refuser à les payer avec la certitude d'être protégé dans leur résistance par les tribunaux (1). »

Ces paroles furent vivement combattues par M. Syriès de Mayrinhaç qui voulait, pour l'honneur de la France, reconstituer les antiques prérogatives royales. MM. de Villèle et de Saint-Cricq donnèrent des raisons plus pratiques, disant que l'amendement Périer enlevait au souverain le rôle de signataire dans les traités de commerce, ce qui était en contradiction flagrante avec la Charte, et compromettrait le prestige du roi à l'étranger ; que de plus il fallait distinguer entre les droits de douane véritables impôts, comme ceux sur le sucre, le café, les épices qui étaient des taxes de consommation, et les droits simplement protecteurs du commerce, du travail agricole ou industriel du pays.

Mais cette théorie fut réfutée et discutée avec une puis-

(1) 17 avril 1826, *Arch. Parl.*, t. XLVII, p. 193.

sante logique par M. Royer-Collard. « En vérité, dit-il, nous ne sommes pas tombés si bas que je doive faire descendre devant vous le raisonnement jusqu'à prouver doctement et laborieusement que la Charte n'est pas une œuvre de mensonge, et que lorsqu'elle porte qu'aucun impôt, ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres, cela signifie : il y a des impôts qui pourront être établis et perçus sans le consentement des deux Chambres, ou bien le consentement d'une puissance étrangère tiendra lieu de celui des Chambres. On peut mépriser jusqu'à un certain point la raison commune, et l'histoire ne témoigne que trop que ce mépris peut être porté très loin ; il y a cependant des bornes qu'il ne faut pas passer. . La prétention soulevée par le gouvernement est d'un ordre tout à fait nouveau, d'un ordre inouï et je crois l'exprimer avec une exactitude rigoureuse en disant que c'est la prétention que toute la Charte est dans l'article 14. En effet, la doctrine du ministère est bien plus large qu'elle ne le paraît dans son application à la question présente, et c'est par là que je la dénonce à l'attention de la Chambre. Bornée en apparence à l'établissement de l'impôt, elle va par le fait bien plus loin. Y a-t-il en effet un seul des raisonnements par lesquels on prétend prouver que les perceptions financières sont du ressort des traités de commerce qui ne servirait au besoin à prouver de la même manière que nos lois et nos institutions sont du ressort des traités d'alliance ? Qu'on montre si on peut la différence.

« Nous vivons dans un temps, et nous avons des alliances

qui font que ces craintes ne sont pas tout à fait chimériques, et la doctrine ministérielle ne s'arrête pas aux traités ; il y a autre chose dans l'article 14 de la Charte ; il y a aussi que le roi peut faire des ordonnances pour la sûreté de l'Etat ; il suffira donc que la sûreté de l'Etat soit alléguée dans une ordonnance pour que la Charte tout entière soit confisquée au profit de l'article 14. Sans doute, on nous renvoie à la responsabilité des ministres..., mais nous nous en prenons trop aux ministres, pas assez à nous-mêmes. Nous n'avons pas la réalité du gouvernement représentatif, chacun le sait et le dit. Le jour où la Chambre le voudra, ce jour-là tout rentrera dans l'ordre, et la charte sera fidèlement exécutée. Il n'est pas besoin pour cela du remède bruyant de l'accusation ; il suffit que la Chambre retire son appui au ministère toutes les fois qu'il s'écartera de la Charte ; il s'en écarte en ce moment et il est du devoir de la Chambre de l'y ramener en votant l'amendement de M. Casimir Périer (1). »

Ce remarquable discours, qui prend par endroits une allure prophétique, est intéressant à noter, car il montre à quel point les discussions financières de cette époque provoquèrent des débats élevés, et comment les esprits remarquables du Parlement savaient revendiquer les droits du pouvoir législatif en s'appuyant sur ses prérogatives financières.

Il était difficile de répliquer à une pareille argumentation,

(1) 18 avril 1826, *Arch. parl.*, t. XLVII, p. 227 et suiv.

et la réponse de M. de Villèle fut très embarrassée ; il finit cependant par reconnaître, qu'il appartenait à la Chambre de déterminer, là où il y avait ou n'y avait pas impôt, et que dans le cas présent, si elle reconnaissait que les droits à la navigation étaient un véritable impôt, l'ordonnance royale devait être transformée en loi. Le gouvernement capitulait donc, l'amendement Périer fut adopté, et la prérogative du pouvoir législatif restait intacte.

Ce débat de 1826 est tout particulièrement caractéristique de l'esprit de conquête des Chambres de la Restauration, et nul ne montre mieux l'acharnement des libéraux pour étendre de plus en plus et préciser nettement les prérogatives financières du Parlement.

Mais l'année suivante, elles allaient recevoir une grave atteinte par l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 que M. de Villèle fit signer au roi avant de quitter le ministère. Cette ordonnance que nous avons signalée en parlant de la spécialité, et qui en cette matière marquait un progrès sensible, en ce qui concerne les crédits additionnels accuse un mouvement contraire aux idées libérales, et tendant à accroître les droits du gouvernement.

L'article 3 portait que les services extraordinaires et urgents dont la dépense n'aurait pas été comprise dans le montant des crédits ouverts à chaque ministère, ne pourrait être entrepris qu'après avoir été au préalable autorisés par des ordonnances royales qui pourraient être à leur tour converties en lois dès la plus prochaine session des Chambres, conformément à l'article 152 de la loi du 25 mars 1817.

Mais l'article 4 ajoutait que les dépenses relatives à des services ordinaires, votées dans le budget, et qui par suite de circonstances imprévues excéderaient la somme allouée à la section spéciale de laquelle dépendraient ces services, seraient justifiées dans les comptes définitifs de chaque exercice, et confirmées par la loi du règlement du budget à titre de crédits complémentaires. Il devait donc y avoir ainsi désormais deux sortes de crédits ouverts par ordonnances royales, les crédits *extraordinaires* prévus par l'article 152 de la loi de 1817, qui seuls restaient soumis à la sanction législative immédiate, et les crédits *complémentaires* à inscrire seulement dans la loi des comptes pour solder les services votés et insuffisamment dotés. Mais l'ordonnance de 1827 ne déterminait pas quels étaient les services qui devaient être considérés comme votés, et ce fut seulement la loi du 23 mai 1834 qui établit la distinction à cet égard. La règle établie en 1817 et 1819 était donc partiellement abrogée, et la ratification à longue échéance rendait plus aisés les dépassements de crédits que le gouvernement jugeait nécessaires.

Cela fut bientôt très sensible ; à tel point que dans l'examen de la loi des comptes de 1827, les crédits complémentaires demandés étant très importants, M. Duvergier de Hauranne déposa un amendement ainsi conçu : « Pendant que les Chambres sont assemblées, aucune dépense ne peut être accordée sans un crédit législatif. » Et la commission ayant approuvé l'amendement pour les dépenses ordinaires, non pour les dépenses extraordinaires, l'orateur

indiqua que c'était surtout les dépenses extraordinaires qu'il avait en vue ; c'était, pour lui, par une fausse interprétation de la loi du 25 mars 1817 qu'on fixait, en présence des Chambres, des dépenses extraordinaires sans crédit législatif.

Mais M. Roy, ministre des finances, répondit : « L'adoption d'un pareil amendement aurait les plus grands dangers. Il est une multitude de circonstances où les grands intérêts de l'Etat commandent de faire ou d'ordonner des dépenses en présence des Chambres, sans crédits préalables, sans cela on placerait l'administration dans la nécessité de faire connaître des secrets qu'il importerait à l'Etat de tenir cachés (1) », et il cite les cas de préparatifs de guerre, négociations diplomatiques, subsides à l'étranger, etc...

Après une vive discussion, l'amendement fut rejeté. Cette matière des crédits additionnels est la seule dans laquelle se marque un arrêt de développement dans la législation constitutionnelle financière de la Restauration.

II

Il nous reste pour terminer l'étude des droits des Chambres sur la spécialité des crédits, à indiquer comment a été reconnue l'initiative parlementaire en matière de dépenses. L'examen et le vote de ces dépenses impliquaient sans contestation la possibilité de les réduire, mais celle de les accroître ou d'en adopter sans la proposition du gouvernement ne fut pas établie sans quelques difficultés.

(1) 19 mai 1829, *Arch. Parl.*, t. XLIX, p. 319.

La question se présenta pour la première fois pendant la discussion du budget de 1816. Des dispositions relatives à la liquidation de l'arriéré avaient été insérées dans la loi de finances du 23 septembre 1814, et le gouvernement avait voulu les modifier par la suite ; il avait à cet effet formulé des propositions qui formaient le titre IV du projet du budget pour l'exercice 1816 ; mais avant la discussion, ce titre IV avait été retiré par le ministre des finances. Malgré ce retrait, la commission qui avait approuvé les premières propositions royales voulut les maintenir, et un débat très vif s'engagea sur ce sujet à la Chambre ; débat dans lequel certains orateurs montrèrent une tendance d'esprit bien différente de celle qu'ils devaient avoir dans la suite.

La discussion s'engagea le 14 mars 1816, et le baron Pasquier, au nom des commissaires du roi, devant soutenir le projet des ministres, prit la parole, et contesta très vivement le droit que s'arrogeait la Chambre de maintenir une proposition supprimée par le roi. Et le comte Beugnot, ministre d'Etat, parla dans le même sens :

« Ce n'est pas sans surprise, dit-il, qu'on a vu votre commission présenter pour le payement de tout l'arriéré un système qui n'appartient qu'à elle seule sur lequel le roi n'a point pris l'initiative, et qui est même entièrement contraire à l'initiative prise par le roi. Où nous conduirait cette témérité singulière de vouloir nous passer de l'initiative royale ? Quelles que soient les opinions que l'on se forme sur les pouvoirs de la Chambre, il reste au moins incontesté que l'initiative des lois appartient au roi seul. Nul principe

de notre gouvernement n'est plus clairement établi, plus fécond en résultats salutaires. La loi sur les finances n'a pas été exemptée et ne devait pas l'être de cette indispensable condition de l'initiative (1). »

Cette argumentation, très fortement appuyée sur le texte même de la Charte, était difficilement réfutable, et si elle fut attaquée, ce ne fut pas directement. A la séance du lendemain, M. Ganilh fit observer que l'initiative royale ne se trouvait pas atteinte par le projet de la commission, car celle-ci se bornait à maintenir un texte primitivement proposé par le gouvernement.

Et M. Barthe-Labastide qui parla dans le même sens, ajouta que la Chambre étant admise à voter sur l'impôt avait aussi le droit de délibérer et de modifier les différents projets, et que, d'autre part, la loi du 23 septembre 1814 étant une loi fiscale, les droits de la Chambre à son égard étaient plus étendus que pour les autres lois. A ces arguments quelque peu hésitants, M. Royer-Collard répondit très nettement : « Cette doctrine profondément anarchique, réduit tout dans l'Etat et l'Etat lui-même au provisoire le plus précaire. Je regarde comme démontré que le roi ayant retiré la proposition qu'il avait faite, il ne reste à la Chambre aucun prétexte pour atteindre la loi du 23 septembre 1814 dans sa délibération sur le budget de 1816. Les attributions législatives de la Chambre consistent uniquement à adopter ou à rejeter les propositions qui lui sont adressées par le

(1) 14 mars 1816, *Arch. Parl.*, t. XVI, p. 540.

roi, soit de son propre mouvement, soit d'après les suppliques arrêtées en comité secret par les deux Chambres. Quand donc le roi se tait, si la Chambre prétend délibérer, je ne dirai pas que ses délibérations sont nulles, je dirai qu'il lui est impossible d'en prendre.

« L'initiative royale n'est pas, Messieurs, une vaine forme dont on puisse s'écarter sans danger. C'est elle qui constitue la nature de notre gouvernement et qui le maintient monarchique au milieu des éléments divers qui le composent (1). »

Il est curieux de noter un désir d'interpréter aussi strictement le texte constitutionnel chez celui qui, un peu plus tard, sera un des plus chauds partisans des prérogatives du pouvoir législatif. La Chambre d'ailleurs, marqua peu d'approbation à ce discours et, fait très rare, en refusa l'impression.

Cela semblait indiquer assez nettement le sens de la majorité, aussi le gouvernement crut-il nécessaire de répondre vigoureusement aux attaques des libéraux. Le baron Pasquier répéta ce qu'il avait dit au commencement de la discussion, et M. Dudon, commissaire du roi, ajouta : « Le temps presse, Messieurs, le ministère ne peut abandonner les principes qu'il a établis et qu'il croit conformes à l'esprit et à la lettre de la Charte. Il regarde comme un empiètement positif sur l'autorité royale, l'initiative que votre commission vous propose de prendre, jamais les ministres n'abandonneront au détriment de l'autorité royale ce droit

(1) 15 mars 1816, *Arch. Parl.*, t. XVI, p. 568.

d'initiative que dans son esprit monarchique et conservateur la Charte a réservé au roi seul. C'est un principe irréfragable, constitutif de notre gouvernement, et sans lequel le pouvoir royal n'a plus la garantie qui lui est nécessaire et que la Charte lui a si sagement donné (1). »

M. de Serre appuya ces paroles en faisant remarquer que si la Chambre tenait absolument à remettre en question la loi de 1814, elle pouvait procéder par voie de supplique au roi, qu'il était inutile de violenter la couronne et de préférer à la route légale un sentier inconstitutionnel.

Mais la majorité libérale n'entra pas dans ces vues : M. de Villèle, qui plus tard devait être sensiblement plus modéré, déclara que la Chambre ne pouvait admettre d'être réduite aux attributions du Corps législatif sous Bonaparte ; M. de la Bourdonnaye dénonça l'incorrection du procédé qui consistait à retirer une proposition déjà soumise à la Chambre, et M. Corbière, rapporteur de la commission, exposa que l'attitude de la Chambre n'avait rien d'irrégulier, puisqu'elle se bornait à discuter un amendement qui serait ensuite proposé à l'agrément du roi.

Les partis restaient donc sur leurs positions, et la Chambre très agitée n'arrivait pas à une solution, lorsque M. Corvetto, ministre des finances, monta à la tribune et déposa un projet de loi par lequel le roi insérerait à nouveau dans le budget le rappel de la loi de 1814, sans attendre les formes usitées, en vue de l'urgence des dispositions à prendre.

(1) 16 mars 1816, *Arch. Parl.*, t. XVI, p. 595.

La Chambre accueillit cette nouvelle avec une très vive satisfaction et adopta le projet à l'unanimité (1).

La question de l'initiative parlementaire n'était donc pas résolue quant au principe, mais en fait la proposition royale en était une sanction.

Les ultras le sentirent très nettement, et nous en trouvons la preuve dans ce manifeste royaliste que fut le rapport Garnier à la Chambre des Pairs et que nous avons déjà plusieurs fois signalé (2) : « L'article 47 de la Charte, dit-il, veut que la loi de l'impôt soit une proposition royale adoptée par la Chambre des députés. Ce qu'on nous présente aujourd'hui, ce sont des propositions de la Chambre des députés admises par le roi. « Ici l'ordre constitutionnel est interverti, la marche des pouvoirs a été dans un sens complètement inverse, et dans le sens le plus opposé à la dignité de la couronne. L'abus que nous vous signalons ici, et qui ne tend à rien moins qu'au renversement total du système constitutif de la monarchie, procède uniquement d'une fausse interprétation de l'article 46 de la Charte (3). »

Et l'orateur poursuit en faisant un tableau des plus pessimistes de ce que deviendrait le gouvernement, si un pareil procédé passait en habitude.

Malgré ces protestations, le droit de la Chambre s'étant exercé une fois, il devenait bien difficile de le lui contester.

(1) 23 mars 1816, *Arch. Parl.*, t. XVI, p. 685 et suiv.

(2) Ci-dessus : 1^{re} partie, chap. II ; 2^e partie, chap. I^{er}, sect. I.

(3) Ch. des Pairs, 27 avril 1816, *Arch. Parl.*, t. XVII, p. 440.

§

Cela eut lieu cependant, dans la session de 1819.

La question de l'initiative parlementaire fut soulevée au sujet d'un amendement de MM. Duvergier de Hauranne et Laisné de Villevêque, qui préoccupés de l'état de décadence où était tombée la marine française, proposaient d'augmenter de 5 millions les crédits demandés pour la solde et les approvisionnements de la flotte. M. Roy réclama la question préalable : « Toutes les propositions de dépenses ou d'augmentation, dit-il, introduites par des députés, tendent à déplacer la Chambre et le gouvernement de leurs situations respectives, et peuvent avoir les plus graves inconvénients. Le roi est l'administrateur suprême du royaume, c'est à lui qu'il appartient exclusivement de déterminer les divers actes d'administration que l'intérêt de l'Etat commande ; la dépense est la conséquence de ces actes, et quand elle est proposée par la couronne et consentie par la Chambre, chacun reste à sa place ; mais si la Chambre vote une dépense qui ne lui est pas demandée par le gouvernement, elle détermine par cela même un acte ou des actes que ce dernier n'a pas jugé nécessaire, et risque de prendre sa décision sans une connaissance suffisante des faits. » « Et que deviendraient, ajoute-t-il, les fonds si abusivement octroyés, au nom des contribuables, qui ont bien chargé leurs députés de consentir l'impôt mais non de l'offrir, si le gouvernement trouvant inutile ou dangereux les dépenses proposées sans son assentiment, refusait de les exécuter. En supposant qu'il les exécute, la responsabilité ministérielle ne serait elle pas

dans tous les cas bien affaiblie, par cela même que la Chambre aurait commandé la mesure ; enfin n'y aurait-il pas à craindre, que la faculté une fois reconnue aux membres de la Chambre de proposer des dépenses, ne dégénère en abus, et ne devienne un moyen de donner satisfaction à des intérêts privés et locaux. Tout alors serait renversé, et ce serait au gouvernement à défendre les intérêts des contribuables contre la prodigalité de leurs mandataires. La Chambre perdrait la grande considération qui lui est nécessaire, et les contribuables privés de leurs défenseurs naturels, cesseraient ainsi d'avoir pour garantie contre l'excès des charges, cette pudeur de l'administration publique qui dans un gouvernement représentatif, sera toujours le frein le plus salutaire opposé au désir habituel de les accroître (1). »

La question préalable fut adoptée, mais quelques jours après le débat s'éleva de nouveau, au sujet de deux amendements, de MM. de Marcellus et Delessert demandant des accroissements de crédits. M. Roy protesta de nouveau contre l'irrégularité de pareilles propositions, et ses observations furent appuyées par M. Courvoisier qui déclara : « qu'il appartenait au roi seul de proposer l'impôt et la dépense, que la Chambre était maîtresse de les réduire, mais qu'en s'arrogeant le droit de créer des dépenses et d'en prescrire l'exécution, elle empiétait sur les prérogatives de la couronne » (2). M. Manuel répondit qu'il serait singulier que la Chambre eût le droit de retrancher une partie de

(1) 5 juin 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 764.

(2) 18 juin 1819, *Arch. Parl.*, t. XXV, p. 203 et suiv.

la dépense et n'eût pas celui de l'augmenter, qu'elle fût la première à signaler une omission dans les rouages et n'eût pas le pouvoir d'y porter remède, qu'elle vît le danger et que sa prévoyance ne pût le détourner.

M. de Serre combattit cette doctrine en reprenant les arguments de M. Roy ; cependant l'amendement Marcellus fut adopté ; le droit d'initiative en matière de dépenses était donc reconnu à la Chambre, et si par la suite, il fut quelquefois discuté, ce fut toujours sans succès.

CHAPITRE II

LE CONTRÔLE LÉGISLATIF.

La vérification de l'exécution du budget est dans un gouvernement parlementaire la dernière prérogative financière qui doit appartenir au pouvoir législatif ; le gouvernement prépare et exécute, mais le Parlement vote et vérifie, et les Assemblées de la Restauration qui avaient su conquérir tous les droits, ne négligèrent par celui-là. Après avoir passé en revue le vote des dépenses et toutes ses conséquences, il nous faut aborder maintenant l'étude de ce contrôle, examiner la discussion du principe au début du régime, sa réglementation en 1816, 1817 et 1818, et voir enfin rapidement comment il fut appliqué. Mais les développements que nous consacrerons à ce sujet seront beaucoup plus brefs que ceux du chapitre précédent, car l'application du contrôle et son perfectionnement sont surtout des questions de droit financier, or ce travail est une étude de droit constitutionnel et non d'histoire financière ; c'est donc à peu près uniquement au point de vue constitutionnel que sera examiné ce droit financier.

La Charte étant absolument muette sur ce point, on pouvait à bon droit se demander si le Pouvoir législatif avait une attribution quelconque en la matière.

Cela ne sembla pas douteux à la Chambre de 1814, et on en trouve des traces assez précises dans la discussion du budget. M. Delhorme, rapporteur de la commission, disait : « Les comptes généraux des recettes et des dépenses doivent être mis sous vos yeux, et rien n'empêchera alors l'action de votre surveillance sur toutes les parties des services, soit qu'elle s'attache à scruter les opérations des administrateurs comptables, soit qu'elle recherche dans les ordonnances ministérielles des traces possibles de prodigalité, ou qu'elle y trouve l'occasion d'indiquer des vues d'amélioration et d'économie (1). » A la séance du 29 août, on demanda la publication dès le début de la session de 1815, d'un compte précis et détaillé de toutes les opérations concernant la liquidation de l'arriéré. Et le 2 septembre, M. Louis, ministre des finances, déclarait : « Je suis bien loin de combattre l'obligation imposée aux ministres de soumettre des comptes certains et exacts aux deux Chambres. Nous aspirons après la satisfaction de vous présenter de tels comptes, nous ne négligerons rien pour leur donner l'exactitude la plus parfaite et pour les justifier complètement afin de répondre aux désirs de la Chambre et à nos devoirs envers elle (2). »

Ainsi, dès le début, la nécessité du contrôle des finances apparaissait comme absolue pour les esprits libéraux. Et dans le même ordre d'idées, nous voyons un peu plus tard un publiciste de l'époque demander « pour établir la con-

(1) 23 août 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 390.

(2) 2 septembre 1814, *Arch. Parl.*, t. XII, p. 578.

fiance, le crédit, et pour préserver les contribuables de toute atteinte contraire à l'intérêt public » un compte annuel, clair, intelligible, rendu dans un rapport au roi par un conseil royal des finances composé de 7 conseillers d'Etat et de 14 maîtres des requêtes (1). » Mais cette publicité des finances effrayait les ultras, et le comte Garnier exprimait leurs craintes : « Le monarque, dit-il, dispose des deniers publics comme de tous les autres ressorts dont se compose la force exécutive. Celui qui oserait lui demander compte de l'emploi de ces deniers, pourrait tout aussi bien lui demander compte de l'emploi de ses armées et de sa marine, compte de ses actes d'administration intérieure, compte des ressorts cachés de sa justice, compte du secret de ses négociations avec l'étranger. Tout service public est lié à une dépense, toute dépense publique est le résultat d'un service, le compte des dépenses et des services est un seul et même compte. Le monarque qui compterait de l'emploi des deniers publics, cesserait d'être monarque, il ne serait plus qu'un administrateur comptable de sa gestion, comme le chef d'une république. » (Rapport à la Chambre des Pairs du 27 avril 1816) (2).

Ces idées étaient directement empruntées à l'administration financière de l'ancien régime. Avant 1789, en effet, on pensait que le secret des finances était d'ordre public ; il y allait de la dignité du trône, du prestige de la personne-

(1) *Des finances de la France et du budget proposé pour 1816* par le marquis de Mondenard, janvier 1816.

(2) *Arch. Parl.*, t. XVII, p. 440 et suiv.

royale à l'étranger, de la sécurité de la nation, ce caractère occulte des opérations financières de l'ancien régime fut une des principales causes de sa ruine ; l'immense succès obtenu par le compte-rendu de Necker en 1781 avait bien montré combien le pays désirait la publicité des opérations du Trésor ; mais la noblesse qui pensait perdre beaucoup à cette publicité la repoussait de toutes ses forces. Les ultras de 1814 sont exactement dans les mêmes idées : ils n'ont rien appris, ni rien oublié, et après les longues privations de la Révolution et de l'Empire, ils attendent impatiemment le retour d'un ancien état de choses qui compensera leurs privilèges perdus.

Mais les libéraux combattent vivement ces théories ; il faut, disent-ils, distinguer la personne du roi, de celles des ministres ; si le roi est inviolable, les ministres sont responsables, dit la Charte ; la Chambre des députés peut les mettre en accusation devant la Chambre des Pairs qui les juge. Or ce droit de mise en accusation ne peut fonctionner que si les ministres sont comptables aux Chambres de leur gestion ; c'est le seul moyen d'accuser en connaissance de cause, et avec preuves à l'appui. D'autre part, la Charte donne aux Chambres le droit de proposer au roi des mesures législatives pour remédier aux défauts des services ; comment connaître ces défauts, si ce n'est pas les comptes de leur administration, et comment remédier aux vices des services financiers si leurs résultats ne sont pas donnés (1).

(1) Ganilh, *op. cit.*, ch. III.

§

Tel était l'état de l'opinion dans les premières années du régime ; le principe du contrôle était très généralement admis, mais la loi ne lui avait encore donné aucune sanction ; la comptabilité ministérielle n'avait jamais été établie en France. Depuis 1789, en principe, la publicité des finances était en règle, mais pendant toute la période révolutionnaire, les éléments avaient toujours fait défaut, pour publier les opérations financières des exercices écoulés. Depuis l'an VII, deux comptes annuels existaient, l'un du Trésor, l'autre des finances, mais ils n'étaient soumis à aucune sanction législative.

La loi de finances du 28 avril 1816 aborda pour la première fois cette question du contrôle législatif en son article 122 ainsi conçu : « Les comptes des dépenses de chaque ministère qui doivent conformément aux lois antérieures, être rendus chaque année, seront imprimés. Les comptes des années 1814 et 1815 seront présentés à la prochaine session des Chambres, celui de 1816 le sera à la session de 1817 et avant la présentation du budget de 1818. »

Ainsi les comptes seront soumis au contrôle des Chambres, et devant être examinés avant le budget de l'exercice suivant, pourront utilement indiquer les réformes ou les modifications à apporter aux services financiers.

Et nous trouvons ces idées exprimées dans un opuscule que publiait Ganilh au début de 1817 : « Je suis convaincu, dit-il, que si à des époques rapprochées, on ramenait l'attention publique sur les résultats des lois de finances, si l'on déterminait leurs effets bons ou mauvais, si l'on constatait

enfin les résultats qu'on a pu prévoir, on tirerait de cette révision de nombreux avantages pour les peuples, de grandes lumières pour la science.

« Il en résulterait de plus fortes garanties du respect du gouvernement pour la fortune des peuples, du bon emploi des tributs publics et de leur sage économie. Il n'y a point de ministre des finances qu'elle ne rendit plus réservé et plus circonspect dans ses plans spéculatifs. La Chambre y trouverait aussi d'utiles documents pour apprécier le nouveau budget, de puissantes raisons pour ou contre son adoption. L'expérience peut seule guider le législateur dans l'appréciation des ressources publiques, et comment pourrait-il acquérir cette expérience, s'il ignore les résultats de ces lois de finances (1).

La loi du 23 mars 1817 allait donner satisfaction à ces vœux plus explicitement que celle de 1816, et son titre XII proposé par la commission prescrivait des mesures de détail, application très heureuse du principe établi l'année précédente. M. Beugnot, rapporteur du budget des voies et moyens soutint les amendements de la commission : « Je passe maintenant, dit-il, à une matière qui a une très grande influence sur le crédit, aux comptes que les ministres doivent présenter à la Chambre. Nous avons trouvé l'occasion de proposer sur les comptes à déposer à la Chambre, des dispositions telles qu'elle puisse connaître chaque année la comparaison, non pas seulement des ordonnances expédiées

(1) Ganilh, *De la législation, de l'administration et de la comptabilité des finances de la France depuis la Restauration*, Paris, 1817.

par les ministres et des sommes acquittées par le Trésor, mais la comparaison des dépenses et des consommations réellement faites par les ministres, de ce qu'ils en ont acquitté et de ce qu'ils en doivent encore ; c'est cela qui constitue la véritable situation des ministres. Nous vous proposons donc quelques articles réglementaires à ce sujet, et nous sommes persuadés qu'ils auront l'assentiment des ministres eux-mêmes, parce que, premiers intéressés, ils veulent de l'ordre et que l'ordre est le seul garant de leur sécurité et la première condition de leur succès (1). »

Ces amendements étaient ainsi conçus :

ART. 148. — « Les ministres présenteront à chaque session les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente.

ART. 149. — « Le ministre des finances présentera le compte de la dette perpétuelle, le compte général du budget, le compte du Trésor royal, le compte du recouvrement des produits bruts des contributions directes et indirectes.

ART. 150. — « Les ministres, ordonnateurs de tous les départements, présenteront le compte des dépenses qu'ils auront arrêté pendant le cours de leur administration, et ils en établiront la comparaison avec les ordonnances qu'ils auront déclarées dans le même espace de temps, et avec les crédits particuliers ouverts à chacun des chapitres de leur budget.

« ART. 153. — Les comptes à présenter annuellement

(1) 24 janvier 1817, *Arch. Parl.*, t. XVIII, p. 234.

rappelleront la situation, à l'époque du compte précédent, de chacun des exercices non consommé à cette époque et présenteront le détail des opérations faites depuis, indiquant la situation actuelle de chaque service. »

Ces articles furent adoptés sans discussion par les deux Chambres.

Ce texte présente de nombreuses dispositions, intéressantes pour la clarté et l'ordre des finances, mais il ne tranchait pas la question constitutionnelle de la sanction ; le Parlement doit examiner en détails, c'est entendu, mais que sortira-t-il de cet examen ? C'est la loi de finances du 16 mai 1818 qui allait résoudre le problème.

Le 15 décembre 1817, M. Corvetto, ministre des finances, déposait à la Chambre le budget de 1818 et il disait : « L'état des finances est le thermomètre de l'état politique. On en faisait autrefois un mystère ; mais cette discrétion n'est pas compatible avec le système représentatif dont la valeur se fonde sur la franchise des communications entre le prince et ses sujets. Les finances sont dans ce système le produit d'une grande cotisation dont le gouvernement est le régisseur. Il doit un compte de sa régie, c'est ce que nous mettons sous vos yeux (1). » Ces paroles montraient de la part du gouvernement des intentions libérales, mais le fait même qu'elles étaient prononcées à l'occasion du dépôt du budget montraient qu'il y avait encore confusion entre l'examen des exercices passés et le règlement des exercices futurs

(1) 15 décembre 1817, *Arch. Parl.*, t. XIX, p. 742.

C'est à cela que voulut remédier la commission du budget, et dans ce but, elle proposa un article additionnel ainsi conçu : « Les comptes que les ministres doivent publier chaque année en exécution du titre XII de la loi du 25 mars 1817, seront dorénavant présentés aux Chambres à l'ouverture de leur session, pour qu'elles puissent procéder à l'examen de ces comptes et en entendre le rapport, quelle que soit l'époque ultérieure de la présentation du budget. » M. Roy, rapporteur du budget des dépenses, commenta cet amendement. « La loi qui vote chaque année les recettes et les dépenses à faire dans l'Etat, dit-il, est sans doute une précaution salubre et nécessaire. Mais la vérification de l'emploi des fonds conformément au crédit accordé, celles des recettes et des dépenses réellement faites, est d'une importance encore bien plus grande ; la première sans la seconde ne serait qu'une trompeuse illusion. D'importantes précautions ont déjà été prescrites par la loi du 25 mars 1817, d'autres sont encore nécessaires. Votre commission a posé que l'institution dont vous reconnaissez la nécessité était fondamentale et ne pouvait être présentée accessoirement dans la loi de finances. De grands avantages résulteront nécessairement de cette mesure, les dépenses seront mieux connues et pourront être mieux appréciées ; alors, mais alors seulement, des économies durables pourront être espérées, parce qu'elles ne seront pas provoquées par un dangereux désir de popularité, et aussi parce qu'elles seront éclairées et toujours combinées avec les besoins réels

du service public (1). » Et le 7 avril, M. Beugnot, rapporteur du budget des voies et moyens, remarqua en clôturant la discussion générale, qu'aucun orateur n'avait combattu l'amendement, et qu'il semblait avoir obtenu l'assentiment unanime de la Chambre.

Il n'en était pourtant pas absolument ainsi, et quand le 29 avril on discuta l'amendement, plusieurs orateurs l'attaquèrent très vivement, déclarant qu'il impliquait la nomination d'une commission spéciale pour l'examen des comptes, et qu'il y aurait là un empiètement sur le domaine administratif, car l'examen des comptes ne se justifiait que pour la discussion du budget.

Ces attaques provenaient de la crainte de voir instituer une commission permanente des comptes qui siégerait même en l'absence des Chambres et aurait un droit de contrôle incessant sur tous les actes du gouvernement. Mais M. de Villèle montra que l'amendement n'avait pour but que de soulager la commission du budget en scindant en deux un travail trop long et trop minutieux : « Il est impossible à la commission du budget, dit-il, de s'occuper avec fruit de deux objets à la fois, d'ailleurs aussi distincts que le sont entre eux les comptes de la pénultième année, et les besoins de l'année qui va s'ouvrir. Nous n'innovons point, tout ce que nous proposons existe déjà, seulement l'existence de deux commissions accélérera le travail, abrégera sans doute la session, et sera sous bien d'autres rapports utile au gouvernement (2). »

(1) 21 mars 1818, *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 407.

(2) 28 avril 1818, *Arch. Parl.*, t. XXII, p. 298.

Il faut bien reconnaître que l'amendement manquait de précision ; il demandait la présentation des comptes au début de la session, mais n'indiquait aucune sanction à leur examen ; il péchait donc un peu par la base. Mais il allait être puissamment soutenu et élargi par M. Royer-Collard qui, dans un très remarquable discours, traita la question avec une ampleur et une hauteur de vues vraiment dignes de cette grande époque que l'on pourrait appeler, semble-t-il, l'âge d'or du parlementarisme ;

« La véritable question, dit-il, est de savoir si les comptes sont dus à la Chambre, et s'il y a de la part du gouvernement, non pas seulement convenance et utilité, mais obligation et nécessité de les présenter. Car s'ils sont dus à la Chambre, ils le sont indépendamment du budget, il est clair qu'ils peuvent en être séparés et qu'il appartient à la loi de fixer l'époque où ils seront présentés, comme à la Chambre, de les examiner dans la forme qu'elle juge convenir le mieux à cet examen.

« Voter librement l'impôt et juger toutes les parties de la dépense, les fixer, les arrêter, il est évident que c'est une seule et même chose, car pourquoi la Chambre ferait-elle les fonds d'une dépense qu'elle n'approuverait pas (1) ? » Et l'orateur distingue deux sortes de dépenses, celles qui sont prévues d'avance et pour lesquelles le vote de la Chambre est définitif, et celles qui ne sont connues qu'après avoir été faites, pour lesquelles le vote n'est que provisoire

(1) 29 avril 1818, *Arch. Parl.*, t. XXII, p. 298 et suiv.

et conditionnel ; ces dernières doivent, après l'événement, être examinées et fixées, et cela ne peut se faire que dans les comptes : « Autant donc, la Chambre a le droit de voter l'impôt, et par là de juger la dépense, autant il y a de la part du gouvernement obligation de la lui faire connaître par des comptes, et la même obligation s'étend évidemment à la recette. Les comptes des exercices antérieurs sont donc dus indépendamment du budget ; c'est ce qui deviendrait parfaitement sensible, si au lieu de confondre, comme on le fait, dans une loi unique, le passé et l'avenir, on séparait les exercices antérieurs de la loi annuelle de finances.

« On demande en quoi peut consister l'examen des comptes de la part de la Chambre, quel serait l'objet du rapport qui lui serait fait sur ces comptes, comment elle s'y prendrait pour les approuver ou les rejeter.

« Elle a une manière très simple et très constitutionnelle de s'y prendre ; elle adopte, ou rejette, ou amende les dispositions législatives qui lui sont proposées sur les exercices auxquels ces comptes appartiennent.

« Pourquoi la Chambre n'arrêterait-elle pas sur-le-champ, puisqu'elle le peut, que les exercices antérieurs seront à l'avenir l'objet d'une loi spéciale, et que les comptes seront joints à cette loi ? Le vœu de la commission sera rempli, il y aura une commission des comptes ; les terreurs de nos adversaires se dissiperont, cette commission ne sera nommée que sur une proposition de loi, et se dissoudra d'elle-même quand elle aura fait son rapport. La présentation des comptes ne sera pas une relation personnelle des ministres

avec la Chambre, mais une communication entre les pouvoirs, et sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, le concert entre le gouvernement et la Chambre est nécessaire.

« Je propose d'amender l'article de la commission par la rédaction suivante : Les dispositions relatives aux exercices antérieurs seront à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui sera proposée à l'ouverture de la session ; les comptes prescrits par la loi du 25 mars 1817 seront joints à cette proposition (1). »

Ce discours eut un très grand succès et fut très vivement appuyé par tous les partis ; et l'amendement Royer-Collard fut adopté par 176 voix contre 30, il devint l'article 102 de la loi du 16 mai 1818.

Ainsi la Chambre avait conquis sa dernière prérogative, il lui restait à l'appliquer, et à en assurer le libre jeu.

§

Dès l'année 1819, la mesure commença à recevoir son application. Le 15 février, le baron Louis, ministre des finances, présenta la loi réglant définitivement les budgets de 1815, 1816 et 1817, et provisoirement celui de 1818.

Le 24 avril, M. Roy, rapporteur de la commission chargé d'examiner ce projet, s'exprima en ces termes :

« Messieurs, la dernière loi de finances a voulu que le règlement définitif des budgets antérieurs fût à l'avenir l'objet d'une loi particulière dont la proposition faite aux Chambres avant celle de la loi annuelle de finances serait

(1) 29 avril 1818, *Arch. Parl.*, t. XXII, p. 298 et suiv.

accompagnée des comptes prescrits par la loi du 25 mars 1817. C'est la première fois que cette disposition législative reçoit son exécution, le temps en fera apprécier l'importance.

« Le budget que vous fixez chaque année pour l'exercice suivant n'est que le prospectus des recettes et dépenses probables de l'année qui s'ouvre. Des appréciations ne peuvent vous faire connaître les recettes et dépenses réelles, si les impôts autorisés ont seuls été perçus, si les dépenses autorisées ont seules été faites, si les fonds ont été appliqués à leur destination. L'examen des comptes peut seul vous donner ces résultats. C'est donc dans ces comptes, que vous devez chercher, et que vous devez trouver vos garanties ; chaque année vous fera sentir davantage les améliorations qui résultent de leur discussion (1). »

Ces paroles étaient un véritable programme et indiquaient au pouvoir législatif tout ce qu'il pouvait tirer de sa nouvelle prérogative.

Mais au cours de la discussion, une controverse assez vive s'éleva, parce que le gouvernement prétendait réduire le droit de la Chambre à l'examen des comptes de dépenses, à l'exclusion des comptes de recettes. M. Roy s'éleva avec la plus grande énergie contre une semblable proposition et invoqua l'article 149 de la loi du 25 mars 1817 qui stipulait qu'il serait présenté aux Chambres « le compte général des budgets établis par exercice et par nature de recettes et de dépenses ».

(1) 24 avril 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 9 et suiv.

Et après une intervention de M. de Serre, garde des sceaux, en faveur du projet du gouvernement, il reprit :

« La question est d'une haute importance : la Chambre sera-t-elle dépouillée du droit dont elle a toujours joui de vérifier les recettes et d'en connaître le montant ? L'examen et le règlement des dépenses sont utiles et nécessaires, mais l'examen et le règlement des recettes ne le sont pas moins. La Chambre a le droit de voter l'impôt pour les besoins publics, a par cela même le droit de vérifier tout ce qui s'y rapporte, tout ce qui peut avoir de l'influence sur la fixation de l'impôt. Il est essentiel de savoir si le produit des contributions a été au-dessus ou au-dessous des espérances, si des produits réalisés il doit résulter de nouvelles charges ou des diminutions d'impôt pour les peuples, si les perceptions ont été faites légalement, s'il n'a été levé que des contributions autorisées par la loi et dans les proportions qu'elle a prescrites. Il serait trop extraordinaire que la Chambre n'eût que la faculté d'accorder des impôts pour des dépenses ou des suppléments de dépenses, et qu'elle n'eût pas même celle d'examiner, si les recettes n'ont pas donné des excédents qui puissent être employés à couvrir les excédents de dépenses (1). »

Après cette vigoureuse intervention, la Chambre décida qu'en réglant définitivement les budgets, elle arrêterait les recettes et les dépenses. Ainsi le contrôle législatif était définitivement établi.

(1) 17 mai 1819, *Arch. Parl.*, p. 437 et suiv.

Il se développa encore par la suite grâce aux ordonnances du 14 septembre 1822, du 10 décembre 1823 créant la commission de vérification des comptes des ministres, et du 9 juillet 1826 réglant minutieusement les formes des comptes, mais leurs dispositions sont plutôt d'ordre financier que constitutionnel, et il nous suffira de les avoir mentionnées.

Ainsi en 1819 le Parlement avait su conquérir tout ce que la Charte lui avait refusé, il votait les dépenses, régularisait les crédits additionnels, avait le droit d'initiative, régler définitivement les exercices écoulés. Nous avons vu précédemment comment les Chambres surent user de leurs droits nouveaux, leur autorité ne fut pas moins heureuse dans l'examen des comptes : leur œuvre sur ce point a été remarquablement résumée par M. Stourm dans son ouvrage sur le Budget, et nous ne croyons pouvoir mieux dire qu'en le citant : « Toutes les lois de règlement de la Restauration, furent rendues avec une exactitude remarquable. Chaque année, sans exception, une d'elles intervint à son tour avant la loi du prochain budget. La date de ces lois des comptes s'écarte peu du milieu de la troisième année de l'exercice. Or, comme l'exercice se terminait alors le 31 décembre de la seconde année, c'était donc six mois seulement après sa clôture que les Chambres achevaient de discuter et de voter les lois de règlement... En outre, conformément au texte de la loi constitutive du 15 mai 1818, la présentation des lois de règlement, précédait ou accompagnait toujours la proposition du prochain budget, de sorte que les Chambres se

trouvaient en mesure de contrôler le passé, avant de s'engager dans l'avenir. Les leçons de l'expérience procuraient ainsi quelque profit...

« Ces loi de règlement comportèrent des discussions solennelles dont les archives parlementaires à l'époque conservent la trace vivante. Tous les grands faits financiers y trouvent leur écho ; les plus célèbres orateurs s'y donnent rendez-vous. Le moment leur paraissait particulièrement bien choisi, assez rapproché des événements pour en garder le souvenir, assez distant cependant des passions du jour pour permettre de s'en dégager. Aussi, que de belles questions furent, à propos de ces lois, traitées par des hommes éminents : discussions sur la forme des emprunts contractés pour la libération du territoire, sur l'intervention du ministre à la Bourse, sur le placement en reports des fonds libres du Trésor, sur les causes du déficit Mathéo, sur les responsabilités encourues à la suite des marchés Ouvrard, sur la liquidation des comptes de la guerre d'Espagne, sur les résultats des concessions de canaux, sur les dépassements de crédits ministériels, et les modes de recours contre leurs auteurs, sur les droits financiers des Chambres, etc..., auxquelles prirent part le baron Louis, de Villèle, Roy, Royer-Collard, Benjamin Constant, Mollien, Daru, Barbé-Marbois, Casimir Périer, etc... »

« Non seulement chaque débat reçut la solution qui lui était propre, mais les règles générales qui s'en dégagèrent, étudiées à loisir, hautement rappelées, renouvelées et rectifiées, amenèrent en peu de temps notre système de comp-

tabilité budgétaire à son plus haut degré de perfection. En fait tous nos principaux règlements de comptabilité prirent naissance au cours de l'élaboration des lois des comptes, soit directement par des dispositions insérées dans le texte même de ces lois, soit indirectement par des mesures adoptées à la suite de leurs votes (1). »

(1) R. Stourm, *Le budget*, p. 615 et suiv.

CONCLUSION

Après avoir recherché comment le pouvoir législatif acquit ces prérogatives financières, nous voudrions, en terminant, indiquer brièvement comment il s'en servit pour exercer sa fonction gouvernementale, comment elles furent pour lui des armes contre le pouvoir exécutif, ainsi soumis à ses volontés. En effet, le vote et le contrôle du budget permettent d'examiner tous les actes du gouvernement, le refus éventuel d'en briser la résistance. Les Assemblées de la Restauration prirent aussitôt conscience de ce pouvoir et ne se privèrent pas d'en user ; il suffit, pour s'en convaincre, de relater les événements du début à la fin du régime.

En 1816, la Chambre des députés voulait subordonner le vote du budget à l'adoption par la Chambre des Pairs d'une loi électorale établissant le renouvellement intégral, que le duc de Richelieu et M. Decazes s'efforçaient de faire rejeter. Nous en trouvons la trace dans la correspondance de M. de Villèle qui, le 24 mars 1816, écrivait ainsi à son père : « J'ai dit à M. Ferrand (membre de la Chambre des Pairs), et je suis décidé à le faire, que si avant la fin de la session, la Chambre des Pairs ne pourvoit pas d'une manière quelconque (car nous ne tenons pas à notre œuvre, le mode nous est indifférent) à ce que la liberté des élections soit garantie par une loi, je demanderai moi-même à la

Chambre de suspendre la discussion du budget pour faire une adresse directe au roi, afin d'obtenir cet acte de justice. Il en résultera un nouveau scandale qui tournera comme tous les autres contre les ministres qui l'auront provoqué ; je serais soutenu par tous mes collègues qui sentent comme moi le danger de voter le budget, avant que le sort de la loi des élections ne soit définitivement fixé (1). »

Cependant, quelques jours après, le 31 mars, il écrit encore : « Quelques têtes chaudes auraient voulu dire, point de loi d'élection, point de budget ; mais cette marche fâcheuse ne convient point à d'honnêtes gens. Nous pouvons bien nous servir de cette menace pour obtenir des Pairs ce que nous voulons ; mais au fait et au prendre, notre Chambre est trop royaliste et trop pure pour user d'un pareil moyen (2). »

Peu à peu on prit l'habitude de se servir de la discussion du budget pour toutes les discussions politiques.

Dans la discussion du budget de 1819, M. Laisné de Villevêque déclara : « C'est seulement à l'époque des discussions relatives au budget qu'il est enfin permis de faire entendre les plaintes et les vœux du peuple et d'invoquer des améliorations ; j'ai donc pensé que ce n'était pas seulement à l'examen des recettes et des dépenses que devait se concentrer notre surveillance et notre sollicitude. Il m'a semblé que notre devoir était de veiller sur les intérêts de tous les Français (2). »

(1) Villèle, *Mémoires*, t. II, p. 15.

(2) *Idem*, p. 19.

(3) 25 mai 1849, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 566.

Et quelques jours après, M. Benjamin Constant disait : « Le budget, Messieurs, est l'arme du peuple contre tous les abus politiques aussi bien que financiers ; c'est une arme légale, paisible, constitutionnelle, vous devez vous en servir pour toutes les réformes que votre amour du bien public vous fait désirer ; et en votant le budget, vous devez, quoi qu'on dise, examiner toutes les questions qui touchent à la dépense, non seulement dans leurs rapports avec les finances, mais dans leurs rapports avec la liberté (1). »

Le 20 décembre 1819, M. Roy ayant demandé à la Chambre le vote de six douzièmes provisoires, la commission du budget, par l'organe de M. Ternaux, conclut à en accorder quatre seulement, mais en ayant soin de montrer que c'était par des considérations financières et non politiques. L'extrême-droite, au contraire, vit une occasion de forcer M. Decazes à la retraite, et aussitôt monta une campagne pour le refus des six douzièmes provisoires. M. de Corbière se laissa entraîner, mais M. de Villèle refusa d'y prendre part. M. de la Bourdonnaye, écartant le côté financier de la question, déclara le 24 décembre qu'il s'agissait, en ne votant que quatre douzièmes, de prouver le peu de confiance qu'inspirait la marche du président du conseil. » L'hostilité vint plus encore de la gauche qui croyait menacée la loi des élections d'où elle tirait sa force ; à son tour le général Demarçay, au nom de ce parti, plaça la question sur le terrain politique et il conclut à n'accorder que deux douzièmes provisoires ; la

(1) 29 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 657.

discussion continua sur le terrain politique, et après une brillante réponse de M. Decazes, les douzièmes furent votés (1).

En 1822 la discussion du budget fut plus que jamais envahie par la politique, et M. de Girardin provoqua une très vive discussion sur le Conseil privé du roi. Le budget de 1823 donna l'occasion de très vives attaques contre le ministère de la part des ultras royalistes de la contre-opposition dont M. de la Bourdonnaye était le chef.

En 1826, la discussion du budget fut la dernière de la session et s'ouvrit le 15 mai par un discours de M. Agier, traçant le tableau le plus noir de l'état matériel, moral et politique de la France. Lorsque M. de Lezardière monta à son tour à la tribune, il commença par justifier l'habitude qui s'était établie depuis longtemps de discuter toute la politique du gouvernement à propos du budget : « Messieurs, dit-il, la discussion du budget de l'Etat amène chaque année l'examen des actes des ministres ; cette discussion périodique, nécessaire dans un gouvernement représentatif, ne peut mieux s'appliquer qu'au sujet de la loi de finances, qui affectant des fonds à chaque service, nous fait pour ainsi dire passer en revue le gouvernement tout entier (2). » Il continua en reprochant au ministère de n'avoir pas su diriger l'opinion : « Ce désordre, dit-il, accuse la marche suivie par le ministère ; il ne peut être imputé qu'à lui ; les vues étroites, l'ambition exclusive de

(1) 24 décembre 1819, *Arch. Parl.*, t. XXV, p. 738 et suiv.

(2) 16 mai 1819, *Arch. Parl.*, t. XLVIII, p. 74.

demeurer au pouvoir ont conduit le chef de ce ministère à dénaturer nos institutions ; il a trompé le vœu de la France qui appelle la franche observation de votre pacte fondamental, et demande des institutions en rapport avec la Charte (1). » Le lendemain, Benjamin Constant disait : « J'adhère sans restriction, sans réserves, à tout ce que vous ont dit mes collègues, qui ont montré dans cette occasion autant de talent que d'indépendance. Je les félicite d'avoir senti que dans une situation telle que la nôtre, un remède décisif, l'emploi de notre arme constitutionnelle la plus redoutable, mais aussi la plus légitime quand on est en présence de l'obstination et de l'arbitraire, le refus du budget, était un devoir. Je m'associerai à eux dans ce vote salutaire (2). » Ces déclarations n'empêchèrent évidemment pas le budget d'être voté, mais il est intéressant de rapporter comment on montrait dans le refus du budget l'arme qui devait toujours, en dernière analyse, permettre à une assemblée de triompher d'un ministère qui refuserait de se retirer devant la manifestation d'une majorité hostile (3).

En 1827, la discussion du budget provoque encore de vives attaques contre le ministère Villèle. A la Chambre des Pairs, Châteaubriand combat la pratique des « four-nées » de pairs ; ensuite il prône le refus du budget comme un moyen presque normal pour des Chambres de faire

(1) *Ibid.*

(2) 17 mai 1826, *Arch. Parl.*, t. XLVIII, p. 105 et suiv.

(3) L. Michon, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, p. 347.

prévaloir leur politique : « Je vais voter, dit-il, contre le budget. Si la Chambre prenait ce parti, dans quelques jours tout serait fini ; ou les ministres changeraient de marche ou ils seraient forcés de s'éloigner ; l'application du grand moyen constitutionnel dénouerait sans effort ce que le temps peut briser avec violence. En montant à cette tribune, je ne me suis pas flatté un seul instant d'obtenir un pareil résultat de nos efforts ; aussi n'ai-je eu pour but que de remplir un devoir. On s'irrite contre ces esprits indisciplinés qui viennent troubler un repos agréable, qui se croient le droit de dire tout haut ce que tant d'autres pensent tout bas, contre ces hommes qui sacrifient le succès de leur personne à l'utilité de leurs paroles ; mais enfin ce qu'ils peuvent avoir avancé de bon, par hasard, demeure, et l'avenir en profite (1). »

En 1829, comme à l'ordinaire, la discussion du budget fut politique en même temps que financière, et M. de Martignac disait lui-même que les députés devaient, à l'occasion du budget, « jeter un œil examinateur sur l'ensemble du système suivi par le gouvernement », et que les ministres n'avaient pas seulement leurs chiffres à défendre, « mais leur système à expliquer, leurs adversaires à persuader ou à combattre » (2).

A la fin de 1829, toute l'opposition libérale était décidée à défendre, tout au moins par le refus de l'impôt, les libertés constitutionnelles que menaçaient les actes du gouverne-

(1) Ch. des Pairs, 18 juin 1827, *Arch. Parl.*, t. LI, p. 647.

(2) 2 juin 1829, *Arch. Parl.*, t. LIX, p. 688 et suiv.

ment, mais avant le refus de l'impôt par les citoyens, c'était le refus du budget par les députés qui allait être bientôt tout spécialement prôné à l'opposition dès la réunion des Chambres. Un député, le général baron de Richemont, publia une brochure destinée à montrer qu'en dépit de toutes les affirmations contraires, le refus du budget par les Chambres était un acte absolument légal dans le système des institutions de la Charte ; c'était même, d'après l'auteur, un moyen constitutionnel dont l'usage n'avait rien d'effrayant. « Les terreurs que semble inspirer la possibilité d'un refus de l'impôt, dit-il, sont exagérées ; la crise qu'il produit ne peut être que salutaire, puisqu'il fournit à la couronne l'occasion de reconnaître si le ministère qu'elle a choisi n'a point, en effet, trompé sa confiance, ou si la Chambre, par une insistance intempestive, n'a pas manifesté un esprit de turbulence et d'usurpation qu'il importe de dénoncer à la sagesse de la France entière et d'étouffer incontinent par un appel à de nouvelles relations (1). »

Il ajoute plus loin que le refus du budget peut même être employé comme un moyen préventif, contre un ministère qui, quoique n'ayant rien fait, est connu pour ses opinions, parce qu'il vaut mieux prévenir un désastre qu'en poursuivre les auteurs.

Ces quelques exemples montrent clairement comment les Assemblées de la Restauration surent employer les armes qu'elles avaient conquises ; par une lutte incessante,

(1) Général baron de Richemont, *Du gouvernement constitutionnel et du refus de l'impôt*, janvier 1830.

elles avaient obtenu du gouvernement de contrôler chaque jour plus étroitement les finances publiques, et par là, elles y avaient amené l'ordre, la clarté et la régularité indispensables ; par l'exercice sagement mesuré de ces droits, elles ont accentué sans cesse le caractère parlementaire du gouvernement de la Restauration, elles ont développé et confirmé les institutions dont la nouveauté pouvait faire craindre le mauvais emploi ; elles ont largement contribué à la renommée du gouvernement constitutionnel et à l'affirmation de ce principe, que les libertés publiques sont toujours les meilleures garanties du bonheur des peuples.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. ESMEIN.

Vu :

Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	vii
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

LES PRÉROGATIVES OCTROYÉES

CHAPITRE PREMIER. — Les antécédents de la Charte . .	3
CHAPITRE II. — La Charte.	16

DEUXIÈME PARTIE

LES PRÉROGATIVES CONQUISES

CHAPITRE PREMIER. — Le vote des dépenses et la spécialité des crédits.	31
SECTION I. — <i>Le principe.</i>	31
SECTION II. — <i>La spécialité</i>	50
SECTION III. — <i>Les conséquences du principe</i>	73
CHAPITRE II. — Le contrôle législatif.	103
CONCLUSION	121

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)